Comisión de Presupuestos, integrada con la de Hacienda

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta Nº 2

RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EJERCICIO 2014

Reunión celebrada el día 8 de julio de 2015

(Asisten autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

SEÑOR PRESIDENTE (Oscar Groba).- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 27)

——Como estaba previsto, en la mañana de hoy, contamos con la presencia de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a fin de que realicen la presentación del proyecto de ley sobre rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, Ejercicio 2014. Están presentes, el subsecretario de Economía y Finanzas, contador Pablo Ferreri; el responsable de la Unidad de Presupuesto, economista Michael Borchardt; el director del área macroeconómica, Andrés Masoller; la directora de Presupuesto Nacionales de la OPP, Lucía Wainer; el subdirector de la OPP, contador Martín Dibarboure; la contadora Laura Remersaro, de la Contaduría General de la Nación; los asesores Martín Vallcorba, Gabriel Papa y Javier Liberman; y las señoras Jeanette López y Ángela Medina de OPP y el responsable de Comunicaciones del MEF, José Ibarburu. Tal como habíamos anunciado, en la medida en que la imprenta fuera procesando los ejemplares y estuvieran disponibles iban a llegar a la sala de Comisión de Presupuestos y se iba a avisar por mail a las bancadas, sugiriendo que los retiraran los secretarios de cada una de ellas. Algunos escucharon y otros escucharon pero no oyeron; por eso hoy tienen esa cantidad enorme de material impreso sobre las mesas. La secretaría y la mesa de la comisión cumplieron con lo que había estipulado. Cabe agregar que el balance de la Udelar no está impreso, sino que está en un CD.

Corresponde comenzar con la presentación por parte de las autoridades que nos visitan, a quienes damos la bienvenida.

Previamente, tiene la palabra el señor diputado Posada.

SEÑOR POSADA (Iván).- En estas instancias de rendición de cuentas parece de orden la comparecencia del ministro de Economía y Finanzas que, obviamente, tiene directa relación con este tema. Únicamente, el hecho de que existan causas justificadas puede, de alguna manera, determinar la no presencia del ministro hoy en este ámbito.

Por supuesto, valoramos la presencia de todas las demás autoridades del Ministerio; valoramos su capacitación, su formación y su disposición a informarnos sobre estos temas, pero parece de orden que en una instancia de rendición de cuentas el ministro del ramo debe estar presente.

Presumo que usted, en calidad de presidente de la comisión, oportunamente coordinó la presencia del ministro. Por tanto, quisiera saber cuáles son las causas por las cuales el ministro Astori no está presente hoy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Efectivamente, hicimos la convocatoria al Ministerio de Economía y Finanzas, como dice el diputado preopinante. En la mañana de hoy realizamos la consulta respectiva a

los invitados y ellos nos dieron una explicación. Seguramente, darán respuesta a su pregunta.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Muy buenos días a todos. Para nosotros es un placer estar aquí, precisamente, rindiendo cuentas.

En primer lugar, corresponde aclarar y pedir disculpas por la no presencia del ministro de Economía y Finanzas y del Director de la OPP. Lo que ocurre es que en la mañana de hoy están finalizando los encuentros del gobierno uruguayo con la Corporación Andina de Fomento, en los que se están cerrando los acuerdos que se ejecutarán en este quinquenio -por supuesto, digo "quinquenio" sin alusiones futbolísticas-, lo cual es determinante para el gobierno uruguayo, puesto que lo que allí se acuerde será una herramienta fundamental para la dinamización de los proyectos de infraestructura en Uruguay. Entre otros, se destaca la formación de un gran fondo de infraestructuras que permita dar financiamiento a los privados para las obras que se ejecuten por los mecanismos de participación público privado. Para nosotros, este es un aspecto central, estratégico, de los desafíos que tenemos para este período de gobierno, como iremos notando, sobre todo, al final de la presentación que tenemos preparada para el día de hoy. Entonces, por lo estratégico de esos acuerdos es que tanto el ministro de Economía y Finanzas como el director de la OPP están en estos momentos culminando esa programación.

Con todo el equipo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas trataremos de estar a la altura de lo que los legisladores merecen para poder avanzar en estos aspectos y brindar toda la información que ustedes entiendan pertinente.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Doy la bienvenida y los buenos días a la delegación del Poder Ejecutivo.

No dudo de la importancia de la reunión en la que están presentes y representando al país el ministro y el director de la OPP, pero si nos hubieran avisado, hubiéramos coordinado esta reunión para otro día. Tenemos cuarenta y cinco días para tratar el tema. Se acordó una sesión extraordinaria para el día 22, o sea que la Cámara se apresta a tratarlo en menos de veinte días. De manera que plazo constitucional hay; podríamos haberlo postergado un poco. Llegamos a esta sesión sin haber podido manejar ni leer todo el material en tanto recién lo estamos recibiendo, pero se supone que estábamos apurados. Creo que faltó coordinación, señor Presidente. Por lo menos, quiero dejar sentado que esperamos que no se repita. Hay que coordinar estas reuniones debidamente para que, al menos en la presentación de todo el informe económico financiero y de los criterios generales con que se elabora la rendición de cuentas y próximamente el Presupuesto, estén presentes las máximas autoridades, que son las que tienen responsabilidad ante el Parlamento, sin despreciar para nada a las autoridades que hoy nos visitan y con las que, por supuesto, tendremos la reunión.

Dejo constancia de que si quedaran algunos elementos que deban responder las autoridades máximas de estos organismos, procederemos a convocarlas posteriormente.

SEÑOR POSADA (Iván).- Mi intervención va en el mismo sentido. Por supuesto, son de recibo las razones de la ausencia del ministro Astori, pero en función de estas obligaciones que entendemos que son realmente muy importantes para nuestro país, podríamos haber coordinado esta sesión, por ejemplo, para el día de mañana, sin alterar los plazos que se ha fijado la comisión para el tratamiento de esta rendición de cuentas.

Nada más. Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclarada la situación por parte de los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dejadas las constancias por parte de los señores diputados Posada y Gandini y sin que esto signifique un precedente para futuras convocatorias, corresponde dar paso a la presentación del Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Muchas gracias, señor Presidente.

La presentación que queremos compartir con ustedes constará, básicamente, de tres instancias.

La primera de ellas, es una introducción con una descripción del contexto regional y del contexto macroeconómico del Uruguay, aspectos relevantes para entender lo que ocurrió en 2014 pero, sobre todo, para señalar algunas de las tendencias que estamos observando en el inicio del año 2015. Esta parte de la presentación estará a cargo del economista Masoller.

En segundo lugar, estaremos considerando aspectos específicamente presupuestales. La presentación en cuanto a la evolución del gasto y los destinos del gasto público estarán a cargo del economista Bochardt.

En tercer término, abordaremos algunas características o rasgos de la economía uruguaya que nos permiten un determinado posicionamiento con respecto al escenario futuro que estamos previendo para el contexto internacional y cómo Uruguay se ha preparado para enfrentarlo de la mejor manera posible.

De manera que, si me permiten, cedo la palabra al economista Masoller.

SEÑOR MASOLLER (Andrés).- Iremos recorriendo el informe económico financiero, los principales aspectos de la situación internacional y la situación de Uruguay que, como bien dice el señor subsecretario, constituye el punto de partida, la base para la elaboración del presupuesto que en apenas poco menos de dos meses se estará presentando.

Con respecto al escenario internacional, es por todos reconocido que Uruguay está enfrentando un contexto externo más complejo, más adverso. En los últimos meses del año pasado y, sobre todo, en estos primeros meses de 2015, hemos observado una tendencia al deterioro de algunos aspectos del escenario internacional que pautan cuál será la realidad que tendrá que enfrentar el país este año y, posiblemente, los próximos. En ese sentido, conviene mencionar el ajuste de las proyecciones de crecimiento de la economía mundial sistemáticamente a la baja en el último año. La última proyección, elaborada en abril, es bien significativa en este aspecto.

Hay un punto que es importante destacar y es la caída de los precios de los commodities, fundamentalmente los alimenticios, que son los principales productos de exportación del país, y en los últimos meses han tenido una reducción importante. Aquí estamos calculando que en el último año, los precios de los commodities, medidos en dólares, cayeron un 22% y los analistas de mercado tienen la expectativa de que esta situación se mantenga estable -niveles bajos de precios de commodities- al menos por los siguientes dos años.

Otro aspecto importante del escenario externo es lo que está pasando con nuestro continente latinoamericano, que ha sufrido una profunda desaceleración de su ritmo de crecimiento. Esta es una tendencia que venía verificándose en los años anteriores y que se está profundizando en 2015. Para este año se espera un crecimiento de todo el continente latinoamericano del orden del 1% -inclusive, quizá, menos- y las expectativas de una recuperación muy gradual a partir de 2015, 2016, pero en ningún escenario se piensa volver a los niveles que existían en 2011 o 2012. En ese marco -como vamos a ver más adelante en la presentación- Uruguay se está posicionando con un crecimiento bastante superior al promedio de América Latina, y esta es una fortaleza del país que después vamos a desarrollar.

También es importante marcar la expectativa de suba de tasa de interés a nivel de Estados Unidos y de todos los mercados de capitales, con las consecuencias que esto trae en términos de flujos de capitales y de fortalecimiento del dólar americano como moneda de referencia a nivel internacional. Se espera que ese nuevo escenario que estamos empezando a vivir este año, fundamentalmente, con la fuerte apreciación del dólar, continúe hacia futuro: o sea, que el dólar continúe fortaleciéndose.

Brevemente, plantearé cuál es la situación en las principales economías desarrolladas de nuestros principales socios comerciales. Estados Unidos se está recuperando, pero las últimas cifras han sido negativas: un primer trimestre de 2015 con una caída del producto de menos 0,2%, si bien se espera que esto sea transitorio por aspectos climáticos y específicos de la economía de ese país. El diagnóstico de Estados Unidos es que crece pero a un ritmo menor del que se preveía a la salida de la crisis: si bien es una economía que se está fortaleciendo, las proyecciones de crecimiento del PIB se están ajustando a la baja, lo cual es una mala noticia para lo que se había previsto.

La eurozona es un bloque económico que no logra despegar: estamos observando crecimientos muy reducidos del PIB europeo del orden de medio punto por trimestre. Se trata de un crecimiento muy gradual

que no parece constituir un mercado dinámico que permita colocar los productos uruguayos. A esto se suma la incertidumbre creciente por la situación de Grecia -por todos conocida- que puede tener derivaciones bien complicadas para la coyuntura financiera europea y la situación de los mercados de capitales. No prevemos que esta incertidumbre se vaya a resolver en el corto plazo; por lo tanto, el factor de la crisis griega, de alguna forma, va a estar afectando los resultados económicos, seguramente este año, y es altamente probable que también en los próximos.

Otro mercado que miramos cada vez con más atención es el chino, y lo mismo ocurre con toda la economía del sudeste asiático. Allí las noticias también apuntan a una desaceleración cada vez más pronunciada de las tasas de crecimiento que antes se observaban en la economía china. Eso tiene consecuencias importantes en la demanda de los productos alimenticios que Uruguay exporta. Por lo tanto, la expectativa hacia futuro en este sentido es bien determinante para los precios de los commodities y para la situación del sector exportador uruguayo visto en su conjunto.

En los últimos meses tampoco hemos tenido buenas noticias de los socios comerciales. Brasil ha entrado en un período de recesión: el último dato marca una caída del producto del 1,6% en el primer trimestre de 2015. Esta es la tercera caída consecutiva del producto, marcada también por otras variables financieras y reales que apuntan a un proceso de caída de la producción. Concretamente, el nivel de inversiones está cayendo en forma fuerte y la confianza de los consumidores está en su nivel más bajo desde que se tienen registros. Se trata de una situación macroeconómica que va a requerir una recuperación gradual y que, seguramente, este año implique un piso en el nivel de actividad, con la expectativa de que empiece a mejorar a partir de 2016. Es muy importante marcar que los agentes de mercado también están pensando en que esta situación se va a revertir o va a comenzar a revertirse en 2016, y que se van a ir corrigiendo gradualmente los desequilibrios macroeconómicos que hemos ido detectando el año pasado y este año, con un deterioro importante de la situación fiscal y con aumento de presiones inflacionarias. El gobierno brasileño está tomando medidas en la dirección correcta para corregir estos desequilibrios; por lo tanto, la expectativa es una mejora gradual de estos indicadores en los próximos años.

La situación con Argentina también es complicada: es una economía que enfrenta un doble proceso de estancamiento económico e inflación. Esa circunstancia más o menos se ha estabilizado: este año no ha continuado deteriorándose; tampoco se puede decir que haya mejorado, pero es una situación de tensa calma, diría, esperando que las elecciones presidenciales que ocurrirán a fin de año permitan tener claro hacia dónde apunta el nuevo gobierno y qué consecuencias podrá tener eso en los aspectos macro-económicos del país. Por lo tanto, obviamente, Argentina tampoco es un motor de crecimiento para Uruguay.

En resumen, cuando analizamos el resultado que vamos a presentar de la economía uruguaya, lo tenemos que poner en el contexto de lo que han sido las tendencias del escenario internacional de 2014 y lo que se espera para los próximos años.

Uruguay ha cerrado 2014 con un crecimiento del 3,5%: este es un número positivo, que si uno lo compara con el crecimiento histórico del país es bien importante. Y si uno hace la misma comparación con la situación de otros países de la región también se destaca por su magnitud, porque Uruguay sufrió los mismos fenómenos externos que el resto de las economías de América Latina y, sin embargo, alcanzó resultados económicos más favorables. Por lo tanto, acá también hay un aspecto de fortaleza interna -fortalezas de la estructura productiva, financiera, etcétera- que permite que Uruguay crezca aproximadamente dos puntos o dos puntos y medio por encima del promedio de América Latina. Esta no es una situación nueva: en los últimos 7 u 8 años, sistemáticamente nuestro país ha estado creciendo por encima del promedio de América Latina

Prácticamente, todos los componentes de la demanda agregada han estado creciendo, acompañando el crecimiento del producto. La única excepción es la inversión privada, pero esto se explica por la finalización del proyecto de Montes del Plata. Precisamente, los niveles de inversión reflejan que se ha terminado ese mega proyecto; por lo tanto, era esperable que se registrara una caída en la inversión privada. El resto de los componentes tienen un crecimiento del consumo privado, un poco por encima del producto -es una tendencia que en el primer trimestre se ha revertido-, y un fuerte aumento de la inversión pública.

La semana pasada el Banco Central divulgó los números del primer trimestre y hay un crecimiento importante aproximadamente del 4%, que tiene algún componente extraordinario, como el de la generación eléctrica. Efectivamente, este es un trimestre con muy buenos niveles de hidraulicidad y eso genera un aporte

adicional al producto. Asimismo, el comienzo de la producción de Montes del Plata también contribuyó al aumento del PIB en este primer trimestre. Y, nuevamente, si uno mira a nuestros socios, esto se destaca. Como comentaba anteriormente, en el primer trimestre de 2015 Brasil tuvo una caída del producto del 1,6%, medida en términos interanuales y Argentina tuvo un leve crecimiento de 1,2%. Ante este escenario regional, Uruguay está mostrando un crecimiento del 4%.

Es notorio que hay un proceso de desaceleramiento en el primer trimestre: la tasa desestacionalizada ha sido bastante menor; por lo tanto, hay indicadores que apuntan a que la economía se está enfriando, está creciendo a un ritmo menor que, obviamente, es esperable y predecible, dado el escenario internacional.

Lo que estamos proyectando hacia los próximos años va a ser la base para la elaboración del presupuesto nacional. Uruguay va a seguir creciendo a un ritmo de entre el 2,5% y el 2,8% en este año y en los próximos dos, para luego converger en un crecimiento del 3%. Esta proyección se fundamenta en las fortalezas del país, que le han permitido en el pasado -y le están permitiendo actualmente- atravesar esa coyuntura adversa que vimos a nivel internacional, con fundamentos sólidos basados en un fuerte proceso de inversión productiva, en una diversificación de la matriz productiva, en una diversificación de mercados externos, en un conjunto de fortalezas financieras, en el mantenimiento de equilibrios macro económicos fundamentales. Todo este conjunto de activos le permite al país seguir creciendo en el orden del 3% a mediano plazo, apuntando más al crecimiento potencial, tendencial de la economía uruguaya, que es muy superior a lo que ha sido en la historia del país.

SEÑOR POSADA (Iván).- El economista Andrés Masoller se estaba refiriendo al impacto que tiene hacia delante, por ejemplo, el efecto de Montes del Plata, que estaba señalado en la diapositiva. Me gustaría saber cuánto es hoy el efecto de la celulosa, la que producen UPM y Montes del Plata, en el producto bruto interno uruguayo. Sobre otro aspecto destacado de la presentación, quiero saber cuánto es el efecto vinculado a energía, que es un elemento que ha tenido un crecimiento particularmente importante en proyecciones hacia delante.

SEÑOR MASOLLER (Andrés).- El tamaño del complejo maderas y celulosa está en el entorno del 4% del producto interno bruto. Eso se ha visto acrecentado con este proyecto de Montes del Plata que el efecto concreto del inicio del negocio se está mostrando en la diapositiva, que es del orden de l% del crecimiento en el 2015. Es decir que en las proyecciones del 2,5% para este año, estimamos que un 1% se explica por única vez por el inicio del negocio de Montes del Plata.

Con respecto al tema energético, es algo muy puntual que ha pegado en el primer trimestre de este año, pero no estimamos que se repita en los siguientes trimestres. Por lo tanto, en la proyección de todo el año es prácticamente nulo o una décima del producto interno bruto, es decir, no afecta el dato global.

En cuanto al mercado laboral, comentábamos que a diferencia de otros períodos, el crecimiento que verificó nuestro país en la última década, se trasladó en aumentos importantes de los salarios reales de los trabajadores, en los ingresos de los hogares uruguayos y, en última instancia, en el bienestar de la población. Observando el cierre del 2014, podemos señalar que los salarios crecieron un 3,4% en promedio en línea prácticamente con lo que fue el crecimiento del producto interno bruto. De todas formas, hay alguna señal que apunta a un desaceleramiento, un menor crecimiento económico, y esa señal es la tasa de desempleo que en los últimos meses, desde principios de este año, se ha notado un incremento de la tasa de desocupación, pasando del orden del 6% al 7% en los años previos a un 8% en el último dato divulgado por el INE. Ello es consistente con lo que estamos observando en el entorno macroeconómico de estos últimos meses, donde la situación internacional está impactando en algunos sectores de la actividad lo que, indudablemente, se refleja en mayores niveles de desocupación.

Nos importa marcar los indicadores sociales, cuál ha sido la tendencia en los últimos años y los objetivos finales de las políticas públicas. Se trata de que esos indicadores sociales continúen mejorando y, efectivamente, es lo que hemos estado verificando en los últimos años.

La pobreza medida para el total del país ha descendido a niveles de un dígito. O sea, por primera vez desde que se tienen registros estamos por debajo del 10% en niveles de pobreza para todo el país; en cuanto a la indigencia, se alcanza el 0.3%, que estadísticamente no es significativo. Esto refleja que la situación económica favorable que vive el país también se trasladó a una mejora de la situación de los uruguayos,

especialmente, de aquellos con menores recursos. Estuvo acompañado por una significativa mejora en la distribución del ingreso que está influenciada no solamente por los comportamientos del mercado laboral sino también por las institucionalidades que allí hay, los Consejos de Salarios, las normas que se establecieron durante los últimos años, las acciones de políticas sociales, de protección social, los gastos en materia educativa y de salud. Todas estas acciones reflejan la fuerte apuesta de este Gobierno para mejorar la calidad de vida de los uruguayos y la distribución del ingreso.

Esto también se ha visto reflejado en el fortalecimiento de la clase media con una definición del Banco Mundial. Recientemente, se han divulgado otros estudios sobre la clase media que están en línea con esta metodología. Inclusive, esos estudios dan un porcentaje mayor de clase media en el país, pero acá nos importa marcar la tendencia netamente favorable. Nos interesa fortalecer la clase media y reducir los sectores pobres o sujetos a vulnerabilidades.

En cuanto al Capítulo de Finanzas Pública, es un aspecto en el que queremos detenernos para analizar la situación y tener un buen diagnóstico del punto de partida, ya que es fundamental para la elaboración del presupuesto nacional. Por lo tanto, vamos a analizarlo en detalle.

El resultado fiscal del 2014 cerró en un déficit del 3,5% del PIB, lo que supone un aumento del déficit fiscal el orden del 1,2% con respecto al período anterior. Esa situación de mayor déficit fiscal tiene una explicación tanto del lado de los ingresos como de los gastos. Podemos observar en la pantalla la comparación entre el resultado fiscal del año 2014 con el del 2013 con sus principales componentes. Allí se observa que hay una caída en el nivel de ingresos en términos del orden de medio punto del PIB y un aumento de los gastos primarios del 0,2% del PIB. También podemos observar un mayor déficit de otros organismos que están dentro de la cobertura del sector público como, por ejemplo, el Banco de Seguros del Estado, el Banco Central del Uruguay y las Intendencias, que alcanza un mayor déficit del orden del 0,3% del PIB y un aumento de las cargas de intereses del 0,1%. De esa forma, se explica el incremento.

A continuación, vamos a analizar qué pasó con los ingresos.

Como observábamos anteriormente, los ingresos habían caído en términos del PIB. La caída fundamentalmente se explica si uno analiza la recaudación de la DGI, principal organismo recaudador. Se observa que esa caída se debe fundamentalmente a menores pagos de impuestos por parte de las empresas públicas, que han bajado aproximadamente medio punto del PIB. La recaudación correspondiente al sector privado se ha mantenido estable con una cierta tendencia descendente pero en términos generales es una recaudación que se mantuvo estable en cuanto al PIB.

Asimismo, estamos observando una desaceleración de la recaudación, o sea, está creciendo a un menor ritmo. En años anteriores, en el 2012, 2013 y 2014 crecía a un 4% real por año, y en lo que va del 2015 y con la proyección que tenemos estamos esperando una recaudación del 2% por debajo de la proyección del PIB del 2,5%. Como decíamos antes, la proyección del PIB tiene un componente que es Montes del Plata, que no tiene una recaudación tributaria relevante. Por lo tanto, el PIB está creciendo por debajo del 2%. Entonces, básicamente la recaudación de la DGI está alineada con lo que está pasando con el PIB.

Otro elemento que afectó el resultado fiscal en los últimos años, es el resultado de las empresas públicas que presentaron un resultado deficitario de medio punto del PIB en el 2014. Si uno mira solamente el resultado global, esta no es la contribución total que hacen las empresas públicas al déficit fiscal, dado que hay que considerar el pago de impuestos, el pago de aportes a Rentas Generales, es decir, un conjunto de elementos que explican el resultado del sector público consolidado. Ello se refleja a la derecha del gráfico que estamos presentando. Allí se observa la tendencia de deterioro gradual de la contribución de las empresas públicas a la situación fiscal global. Esta explicación tiene básicamente dos componentes. Uno es el gran esfuerzo de inversiones que han hecho las empresas públicas en los últimos años. Se realizaron inversiones muy fuertes en el área de telecomunicaciones, de fibra óptica, de energía, de generación eléctrica, de los combustibles, con esfuerzos en Ancap muy fuertes en lo que es la planta desulfurizadora y de cemento, y en el área de los biocombustibles. Es decir, hay un conjunto de proyectos de inversión que son la contracara de esa menor contribución de las empresas públicas. A ello hay que sumar un menor resultado operativo de las empresas públicas, explicado también por aumentos de costos en algunos aspectos.

Esta es un poco la explicación del resultado del año 2014. Como estamos considerando la rendición de cuentas, nos importa explicitar dónde están las diferencias con respecto a lo que el gobierno preveía en la

rendición de cuentas anterior. Es importante marcar que en cada rendición de cuentas el Poder Ejecutivo fue ajustando las metas de resultado fiscal, mostrando cuáles eran las nuevas metas y como una práctica de transparencia bien importante fue que trataba de explicar cuáles eran los desvíos que se daban con respecto de las proyecciones que se iban haciendo. Esto no es nada nuevo sino simplemente una continuidad de lo que el Gobierno ha venido haciendo. Los señores diputados que han participado en esta comisión en los últimos años son conscientes de que el Gobierno constantemente ha hecho un esfuerzo para explicar cuáles han sido los desvíos, las causas, las justificaciones y la lógica de por qué se han alcanzado determinadas metas fiscales.

En este caso presentamos la comparación entre lo que se preveía en la rendición de cuentas anterior -del año 2013-, y lo que efectivamente terminó ocurriendo, y los desvíos se observan tanto a nivel de ingresos como de gastos. En los ingresos hay un desvío en el Gobierno central: los ingresos fueron 1,4% menos de lo que preveíamos, lo que está explicado, fundamentalmente, por lo que mencionamos, es decir, el menor aporte de las empresas públicas, que no teníamos incorporado en la proyección. El BPS, por su parte, presentó números más favorables a los previstos y las empresas públicas tuvieron un resultado mejor, principalmente debido a la situación de UTE, ya que el año pasado fue muy bueno desde el punto de vista climático y la generación hidroeléctrica fue bastante mejor que la media; eso generó un mejor resultado para el Ente, que es el que aparece como un número favorable respecto a la proyección que se había hecho.

En cuanto al gasto hay más o menos un alineamiento. El gasto primario, globalmente considerado, creció un 0,7% más de lo que teníamos previsto. La magnitud de ese desvío es bastante pequeña, por lo que no nos genera ningún tipo de dificultad; hay algunos aspectos de ejecución presupuestal que son muy difíciles de prever y, por lo tanto, los desvíos de esa magnitud no nos parecen preocupantes.

En términos generales podemos decir que el año pasado se preveía un déficit de 3,3% del PIB y terminó siendo de 3,5%, con algunos aspectos que quedaron un poco por fuera del control del Gobierno. Por ejemplo, para el cierre del año preveíamos una situación mucho más equilibrada de las Intendencias, pero -como se puede observar en el cuadro- están presentando un déficit importante, bastante por fuera de la proyección fiscal, lo que en buena medida explica el desvío que se ha generado en la proyección macroeconómica fiscal.

En lo que va del año 2015 la situación permanece casi incambiada; los números por organismo son muy parecidos. El resultado fiscal se ajustó levemente, del 3,5% al cierre del año pasado, al 3,3% este año, considerando el dato del mes de abril. No hay muchos comentarios para hacer respecto a los números del año 2015, ya que son casi iguales a los del cierre del año 2014.

Otro aspecto que complementa la situación -es la otra cara de la moneda- es el relativo a los niveles de deuda y a su perfil. La deuda se encuentra en niveles por debajo de los previstos. A nivel del presupuesto nacional se aspiraba a cerrar el período anterior con una deuda ubicada en el orden del 25% del PIB y estamos en un nivel inferior, lo que se explica por un mejor marco macroeconómico. Por lo tanto, la situación de endeudamiento del país es realmente buena, sobre todo si uno mira la estructura de deuda y el perfil de vencimientos. Hay un contraste muy fuerte con el perfil de vencimientos de los años 2005, 2006 y 2007. Esa deuda estaba concentrada en unos pocos años; había que hacer frente al 6% del vencimiento de la deuda en el primer año del período de Gobierno, es decir en el año 2005; en el año 2006 había un 9% de vencimiento de deuda, y un 6,7% en el año 2007. Eso contrasta significativamente con el perfil de vencimientos de deuda para los próximos años, que es del orden del 2% del PIB, y se complementa con la disponibilidad o liquidez con que cuenta el Gobierno para enfrentar esos vencimientos. El Gobierno central tenía activos líquidos en el orden de 5,3% del PIB al cierre de marzo de 2015, y a eso se le deben sumar un conjunto de líneas contingentes equivalentes al 3,5% del PIB que el Gobierno tiene contratadas con organismos internacionales. Ese colchón de liquidez es el que permite enfrentar los vencimientos que, como pudimos apreciar, son bastante reducidos para los próximos años, lo que da espalda financiera para enfrentar este momento de turbulencia en los mercados de capitales. Es decir que tenemos un cierto respaldo financiero que nos permite seguir accediendo a líneas de crédito a tasas de interés realmente muy bajas. Recientemente hemos hecho una emisión de largo plazo, con vencimiento al año 2050, a una tasa de interés del 5% en dólares. Son pocos los países de la región y del mundo que pueden tener esas condiciones de financiamiento y eso, en buena medida, se explica por las fortalezas financieras que el Gobierno ha venido desarrollando en este período.

La duración promedio de la deuda ha ido creciendo gradualmente. La duración promedio de los títulos públicos hasta su vencimiento se duplicó y, de aproximadamente siete años, en la actualidad está en quince

años; esa es la duración promedio de la deuda uruguaya y la que vence en los primeros años es relativamente acotada, como habíamos mencionado.

Otro aspecto que queremos señalar -que no nos cansamos de repetir- es el de la menor dolarización de la deuda. Se ha hecho un esfuerzo por desdolarizar la deuda, lo que ha tenido una consecuencia importante en un costo adicional financiero por un mayor pago de intereses, pero es un seguro que el país está pagando año a año y que está empezando a rendir en esta coyuntura, porque implica que cuando el dólar se aprecia a nivel internacional y en el país, los indicadores financieros se mantienen en niveles bajos, a diferencias de lo que ocurría en otros períodos, en los que una devaluación generaba un problema en materia de sostenibilidad de deuda realmente dramático, teniendo en cuenta la dolarización que había en el pasado.

En la situación actual una depreciación del peso uruguayo, como la que estamos viendo, no genera ningún efecto relevante sobre la estadística de deuda pública. Tenemos el 50% de la deuda del Gobierno en dólares, pero el Banco Central tiene activos en dólares. Por lo tanto, si uno observa el sector público consolidado, advierte que no hay absolutamente ningún descalce de monedas y esa es una situación de fortaleza que quería destacar al final para redondear cuál es el punto de partida fiscal en su conjunto. Por un lado, tenemos una situación fiscal con un déficit más alto del deseado, pero perfectamente manejable y, por otro, una fortaleza financiera que nos permite atravesar estos años con todo el respaldo financiero y con acceso a los mercados de capitales. Todo esto nos permite transitar y financiar la situación fiscal.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (Pablo Ferreri).- Continuamos con nuestra presentación, que tendrá una segunda instancia relativa a la gestión presupuestal, a cargo del economista Michael Borchardt, y la tercera parte estará a mi cargo.

Luego -con gusto- atenderemos todas las preguntas que surjan.

SEÑOR BORCHARDT (Michael).- La gestión presupuestal está ampliamente detallada en los tomos que elabora la contaduría, que a veces pueden ser algo difíciles de digerir. En las sucesivas instancias de rendición de cuentas o de elaboración del presupuesto tratamos de incorporar información complementaria que entendemos aporta para la comprensión de lo que estamos hablando y está contenida en la exposición de motivos de la rendición de cuentas.

A través de esta presentación -que será muy breve- procuraremos complementar la información contenida en la exposición de motivos y los tomos, para tratar de resaltar algunos aspectos más relevantes que entendemos ayudan a comprender lo que ha sido la gestión presupuestal en estos últimos años.

Aclaro que cuando hablamos del gasto presupuestal nos estamos refiriendo al presupuesto nacional, que es diferente de la cobertura fiscal que se mencionaba recién, que es mucho más amplia. En este caso nos estamos refiriendo solo al presupuesto nacional, que implica una parte muy significativa -pero una parte- de las estadísticas fiscales. El gasto del presupuesto nacional del año 2014 fue del orden de los $ 330.000.000.000. Eso implica que en el año 2014 tuvo un incremento del orden del 5,3% en términos reales. De esta manera, en los últimos cinco años acumuló un incremento del orden del 28% en términos reales. Este incremento del gasto presupuestal fue levemente superior al crecimiento del producto en ese mismo período, que fue del orden del 25% en términos reales.

En estos últimos diez años el gasto se ha mantenido relativamente estable, un poco por debajo y un poco por arriba del 24% del producto. En particular, en el año 2014 cerró en 24,7% del producto.

¿De qué estamos hablando cuando nos referimos a gasto presupuestal? ¿Cómo se compone ese gasto? La mitad del presupuesto nacional está compuesta por los incisos habituales, es decir, la Administración central y los organismos del artículo 220. La otra mitad está compuesta por las transferencias a la seguridad social y diversos créditos, que son varios gastos que tiene el Estado, que no son atribuibles a un inciso en particular, como pueden ser las transferencias a los gobiernos departamentales, los juicios, el desfinanciamiento del Fonasa o los certificados de créditos, entre otros muchos que están explicitados en la exposición de motivos y en los tomos. Esa mitad incluye también subsidios y subvenciones a organismos por fuera del presupuesto nacional -tanto sean organismos públicos deficitarios, personas públicas no estatales u organizaciones privadas-, y los intereses de la deuda, que representan un 9% del producto. Esto nos ayuda a saber de qué estamos hablando cuando nos referimos al presupuesto.

Ahora nos vamos a concentrar en el 50% que representa la Administración central y los organismos del artículo 220, que son los Incisos con los que habitualmente más trabajamos y discutimos durante la elaboración presupuestal. Dentro de ese 50% del gasto total -constituido por la Administración central y los organismos del 220- el 61% corresponde a remuneraciones, el 26% a funcionamiento y el 13% a inversiones. Con estos datos pretendemos clarificar cómo se compone ese 50% del gasto presupuestal.

¿Cuánto pesa cada uno de los Incisos a cuyos representantes que habitualmente ustedes reciben y con los que nosotros también interactuamos de manera permanente? Está claro que dentro de la Administración central y los organismos del 220 la ANEP es, por lejos, el organismo más relevante en cuanto a su dimensión presupuestal, ya que representa el 26% del total de ese gasto; ASSE representa el 15% de ese gasto; el Ministerio del Interior, el 12%, y siguen los que figuran en el gráfico. De esta forma podemos identificar qué organismos son los más relevantes y cuánto representan en el total del gasto.

Debemos resaltar que en los últimos dos períodos la estructura del gasto se ha comportado en forma muy diferente. En el primer período el gasto total subió un 29% y en el segundo, un 28%, pero la estructura de ese gasto tuvo comportamientos muy diferentes. En el primer período al que nos vamos a referir, que va del año 2005 al 2009, hubo dos factores muy relevantes que ayudaron a una recomposición del gasto, porque los intereses de la deuda bajaron de un 21% del gasto a un 11% al fin de ese período, en el año 2009. Esto dio un espacio adicional para gastar en otras áreas que se entendían ampliamente prioritarias.

Pasó lo mismo con las transferencias a la seguridad social, que pasaron del 26% al 21%, fruto del aumento del empleo, de la formalidad y del muy importante incremento del salario que se dio durante esos períodos. Obviamente, esto abrió espacios para reorientar el gasto hacia lo que se entendió que eran las áreas prioritarias, en particular, los organismos del artículo 220 que concentran la educación, la salud, la atención de los menores, etcétera.

Es decir, en el primer período 2005-2009 hubo un espacio adicional al mero crecimiento de producto, complementado, por supuesto, con las medidas de eficiencia de la Dirección General Impositiva, con la reforma tributaria y con la reforma de la administración tributaria, que llevaron a un incremento por encima del crecimiento del producto en la recaudación, poniendo a disposición más recursos para destinar a las políticas que se fueron definiendo.

En el período 2010-2014 estos factores benéficos ya no existían, con lo cual la estructura fue más rígida: hubo un incremento bien relevante, del 28% del gasto general, pero no tanto margen para incrementar el gasto por encima de ese porcentaje, porque la recomposición había llegado a un límite y no podía continuar.

Los intereses se mantuvieron relativamente estables -en el 10% del producto- y las transferencias a la seguridad social también, por lo que los márgenes para crecer por encima del crecimiento del producto estuvieron bastante más acotados. Entiendo que esto contribuye a tener una visión general del gasto presupuestal en el período 2005-2009, que fue bien distinto al de 2010-2014; en ambos casos tuvimos la misma impronta, la misma voluntad y la misma orientación política, pero, claramente, hubo márgenes diferentes.

Entiendo que este gráfico que estamos viendo complementa la información y muestra hacia dónde se destinaron los recursos incrementales en el período 2005-2014. En ese período el gasto aumentó un 65% en términos reales: el 18% fue destinado a ANEP -claramente, fue el organismo priorizado, por lejos, durante ambas Administraciones-; la seguridad social absorbió un 14%; ASSE, un 11%. Por otra parte, el Ministerio del Interior absorbió un 8%, y al costo del desfinanciamiento del Fonasa -que es del orden de $ 8.700.000.000 al 2014- se destinó un 7% de los recursos adicionales generados. Las transferencias a los gobiernos departamentales absorbieron un 6%; en realidad, las transferencias aumentaron más del 100% en estos diez años, pasando de unos $ 6.000.000.000 en términos reales a unos $ 13.000.000.000 en 2014, contando todas las distintas partidas y la multiplicidad de apoyos que se han ido acordando de parte del gobierno nacional. A la Universidad de la República se destinó un 4%; al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, un 4%; al Ministerio de Desarrollo Social, un 3% y al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, un 2%.

Analicemos ahora cómo impactó esto en los organismos que recibieron estos recursos, entendemos que eso complementa la mirada, a partir de su origen y destino. El gasto en ANEP se incrementó el 122%, es decir que superó la duplicación en diez años, pasando de menos de $ 20.000.000.000 a más de $ 40.000.000.000 en

2014. En ASSE el aumento fue de una vez y media en diez años; en el Ministerio del Interior, se duplicó; en la Universidad de la República, más que se duplicó y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, por lejos, ha sido el organismo que tuvo mayor incremento en su presupuesto, ya que casi se triplicó en términos reales. El aumento correspondiente al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente fue casi del 100%; ese 34% que figura en la gráfica es incorrecto.

Entendemos que esto complementa la visión y esperamos que contribuya a comprender la jerarquización de los temas que están claramente establecidos en la exposición de motivos.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (Pablo Ferreri).- En la tercera parte de nuestra presentación queremos explicar algunos factores que han incidido, sobre todo, en la forma en el crecimiento del Uruguay, que determinaron una estructura productiva y una situación bien diferente a otras. Esto nos parece clave, porque comprender los fundamentos que definen estas características del crecimiento de Uruguay en la última década nos permitirá entender cómo esos fundamentos colaborarán para enfrentar los desafíos que el futuro depara. Tenemos un contexto internacional diferente, y comprenderlo, sobre todo en lo que hace a cómo Uruguay está posicionado para afrontarlo, son aspectos sustantivos a la hora de hablar del futuro.

El círculo virtuoso que ha experimentado Uruguay en la última década tiene que ver con un fuerte proceso de inversión, que generó mayores niveles de productividad y, a su vez, de crecimiento económico, que ha ido de la mano de una serie de políticas públicas vinculadas al área social que permitieron, además de mayores niveles de crecimiento, mayores niveles de equidad y cohesión social, lo que generó entre el crecimiento y la equidad una fase de desarrollo bien diferente. Este círculo virtuoso entre inversión, productividad y crecimiento tiene un factor que ha construido Uruguay en los últimos años y lo trasvasa: la confianza que nuestro país ha logrado construir, no solo a nivel de los agentes económicos internacionales, sino también de la actividad económica desarrollada en lo local. Los uruguayos han recuperado esa confianza en la economía del país y en la situación, lo que permite avanzar.

Un factor diferencial del crecimiento en Uruguay está claramente explicado en la última década por la inversión, que es absolutamente relevante. En este sentido, queremos mostrar la evolución de la economía y cómo se correlaciona con los niveles de inversión en las últimas dos décadas y media. Podemos señalar en la década de los noventa un fuerte crecimiento económico; en los primeros años de este siglo, un decrecimiento de la economía y se advierte que los niveles de inversión, específicamente de formación bruta de capital fijo, están totalmente alineados con ese crecimiento o decrecimiento de la economía.

Analicemos el período de crecimiento de los últimos diez años. Esa relación lineal cambia. En los últimos diez años la tasa de crecimiento promedio de la formación bruta de capital fijo prácticamente se duplicó con respecto a la tasa observada en el ciclo de crecimiento del período 1990-1998; esto nos muestra de forma clara que el crecimiento y la inversión acompañaron un proceso de cambio de la matriz productiva, explicada por inversiones con sesgo básicamente productivo. Si bien el entorno cambió, Uruguay también lo ha hecho y para mejor en estos aspectos.

El proceso de inversión y las transformaciones estructurales vinculadas colocan a la economía uruguaya en condiciones favorables para enfrentar un escenario más adverso, producto de este sesgo productivo de sus inversiones. Esta inversión, que tuvo un sesgo diferente, tanto en volumen como en características, también muestra un desempeño bien importante, comparado con la historia de las inversiones en Uruguay y también con la región. En la primera gráfica, sobre la izquierda, se muestra el promedio de la tasa de inversión en la segunda mitad del siglo XX, que se ubicó en el entorno del 13,5% del PIB. En los últimos diez años, esa tasa, que en promedio se ubicaba en el 13,5%, subió a un promedio del 20% y actualmente se ubica en el entorno del 23% o 24% del PIB. Además, Uruguay es el segundo país de América Latina en cuanto al volumen de inversión extranjera directa recibida en función del PIB. Por lo tanto, Uruguay tiene un desempeño altamente positivo con respecto a su historia y la región, producto de ese factor que trasvasa el círculo vicioso, que es la confianza generada por el país. Por lo tanto, entendemos -de cara a un posicionamiento para este próximo período de gobierno- que Uruguay tiene que proteger y potenciar todos aquellos aspectos que generaron el clima de inversión y permitieron construir este escenario.

Entonces, es necesario reconocer que el dinamismo de la inversión generó cambios profundos en la estructura productiva, lo que podemos ver en los siguientes indicadores. En el lado izquierdo de la lámina se muestra

cómo aumentó el stock de maquinarias y equipos, reafirmando el sesgo productivo de la inversión. En precios constantes, el stock de maquinarias y equipos pasó de $ 300.000.000 a $ 1.200.000.000 a valores del 2014; es decir, en los últimos treinta años el stock de maquinarias y equipos se cuadruplicó y en la última década se triplicó.

Este sesgo productivo generó aumentos bien importantes de la productividad en nuestra economía, lo que podemos apreciar en la gráfica derecha, por ejemplo, en el sector agropecuario, con las cadenas agroindustriales. La línea roja muestra los insumos utilizados por el sector agroindustrial, con una tendencia bastante estable o con un crecimiento moderado en los últimos años. La gráfica azul muestra el producto agropecuario generado con ese aumento moderado de consumo de insumos, y se aprecia cómo el producto aumenta de una manera más importante. Esa diferencia entre el consumo de insumos y la producción generada es lo que explica el aumento de productividad; ese gap es la productividad generada en los últimos años en el sector agroindustrial. Las inversiones productivas no son un fin en sí mismo ni una gimnasia acumulativa de capital fijo sino, por el contrario, una poderosa herramienta para generar empleo de calidad, que es la principal política distributiva, que explica parte de los resultados sociales que ha mostrado en la precedente presentación el economista Masoller.

Por lo tanto, la inversión de Uruguay ha estado centrada en el proceso productivo, con más tecnología incorporada en la producción y con un crecimiento basado en sectores insertos en mercados internacionales, que han sido los más dinámicos de los últimos años, más allá de las características del contexto actual.

Estos cambios productivos se reflejan en una canasta exportadora que, además, contiene cada vez más innovación y conocimiento; la producción uruguaya destinada a exportaciones tiene cada vez más valor agregado, tanto en el rubro de bienes como de servicios. En el gráfico izquierdo se muestra, con línea azul, cómo ha evolucionado el componente de exportaciones de bienes con alto contenido tecnológico incorporado, que pasó del 20% al 40% del total de las exportaciones de bienes. Por otro lado, se aprecia cómo se redujo la evolución de las exportaciones de bienes con bajo contenido tecnológico incorporado. Es decir que cada vez hay más valor agregado, más contenido tecnológico, en nuestra producción.

Eso también lo podemos observar en el lado derecho de la lámina, donde se aprecia la evolución de las exportaciones de servicios, las que pasaron de US$ 500.000.000 en los años ochenta a algo más de US$ 4.000.000.000 en la actualidad. Esto se explica por un crecimiento moderado del sector transporte, un incremento importante del sector turismo y, fundamentalmente, por un crecimiento exponencial en la exportación de servicios no tradicionales, es decir, económicos, de asesorías contables, jurídicas, financieras, venta y exportación de software. Tanto en las exportaciones de bienes como de servicios, Uruguay está atravesando un cambio relevante de su matriz productiva en el sentido de incorporar innovación y crecimiento, y esto también ha permitido superar viejas -y, a esta altura, estériles- oposiciones entre los sectores primarios y secundarios, o entre exportaciones de bienes y exportaciones de servicios.

Por otro lado, el dinamismo también se explica en la diversificación de los destinos de las exportaciones. Uruguay cada vez coloca más producción en las economías que hoy presentan un mayor dinamismo a nivel mundial. En la siguiente imagen vemos cómo en los últimos quince años la canasta exportadora presenta una composición por destinos bien diferente.

Estas fortalezas construidas, ese sesgo y este volumen de inversión que ha cambiado la matriz productiva, generando mayores condiciones de productividad y, por lo tanto, de crecimiento económico asociado, se explican por el factor confianza. Esa confianza se da por las fortalezas construidas, que generan una percepción altamente favorable de los inversores, tanto extranjeros como nacionales, grandes como pequeños y de inversiones productivas o de servicios.

En la siguiente imagen podemos ver, en la evolución de la gráfica plena gris, que hoy Uruguay tiene, por un lado, niveles históricamente bajos de su riesgo país y, por otro, que es la primera vez que tiene grado inversor otorgado por las cinco principales calificadoras de riesgo y, a la vez, en dos de ellas se ubica en un escalón por encima del escalafón mínimo de grado inversor. Es decir que Uruguay tiene la combinación de riesgo país y de calificaciones crediticias más importante de toda su historia. Esta confianza es, para nosotros, un activo fundamental del país, sobre el cual tenemos que seguir trabajando, tanto en los aspectos de promoción de inversiones y en inversiones de sesgo productivo que generen empleo de calidad asociado, como en la consolidación de las fortalezas financieras que aseguren la sostenibilidad de la deuda y, por lo tanto, nos permitan ser un país generador de confianza y receptor de inversiones con el sesgo antes mencionado.

La siguiente imagen es solamente para recordar esa holgura financiera que ha sido un factor fundamental de esa confianza construida, como explicaba el economista Masoller.

La inversión otorga sostenibilidad de crecimiento por la vía de la productividad. En esta imagen podemos observar la evolución de la economía entre los años 1987 y 2004, y lo que ha sido el crecimiento de la economía uruguaya en la última década. Entre los años 1987 y 2004 el crecimiento de la economía se ubicó en un promedio de 1,9%, y en esta última década, en el entorno del 5,5%. En ese sentido, debemos decir que una parte importante, aproximadamente la mitad del crecimiento de la última década, estuvo claramente explicado por el factor productividad. Por lo tanto, y de cara al futuro, la agenda de productividad es un desafío permanente para que este continúe siendo un factor fundamental del crecimiento de nuestra economía. Esta discusión de la productividad tiene que estar en todos los planos posibles de una agenda de gobierno. Por eso, entre otras cosas, en los primeros días de este período de gobierno el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley vinculado a una concepción general de la competitividad, que tiene que ver con la creación del Sistema Nacional de Competitividad.

Esta dinámica virtuosa del sistema productivo se ve claramente reflejada en los niveles de crecimiento económico del Uruguay que se destacan en nuestra historia contemporánea. Me refiero al crecimiento económico que, de la mano de una notoria mejora de los indicadores sociales, permite hablar del verdadero desarrollo. Podemos observar que el promedio del crecimiento de la economía en la segunda mitad del siglo XX se ubicó por debajo del 1,5% del PIB y que en la última década se colocó en el entorno del 5,5% del PIB. Claramente, estamos en niveles muy superiores a los de la segunda mitad del siglo XX.

Si bien prevemos un escenario de desaceleración económica para este período de gobierno, Uruguay va a seguir creciendo a niveles muy superiores a los que ha crecido promedialmente durante la segunda mitad del siglo XX. Estos niveles de crecimiento son una muestra clara del círculo virtuoso al que hacíamos referencia, generado entre la inversión, la productividad y el crecimiento. Además, este aumento del crecimiento viene asociado con un cambio importante en nuestra matriz productiva.

En esta imagen podemos ver cómo esta dinámica de crecimiento nos permitió -este es otro factor importante para el Uruguay de cara al futuro- una importante diferenciación de nuestra economía con el contexto internacional y regional. Históricamente, nuestro país tuvo un crecimiento que tendió a ubicarse en el promedio simple del crecimiento de los países vecinos.

En la siguiente imagen, en la gráfica gris podemos observar la evolución del promedio simple del crecimiento de Argentina y Brasil, y en barras azules, el crecimiento de la economía uruguaya. Vemos que el crecimiento está perfectamente alineado con ese promedio simple.

Esta tendencia, esta dinámica tiene una ruptura a partir del año 2012, cuando Uruguay comienza despegarse en los niveles de crecimiento de ese promedio simple, y todas las expectativas y previsiones de crecimiento de los organismos internacionales y de estos países muestran que esta diferenciación de nuestra economía continuará existiendo. Es decir que Uruguay continuará creciendo por encima del promedio simple de las economías de los países vecinos.

Estas transformaciones de nuestra economía, que nos permiten afrontar un escenario con desafíos bien diferentes para el próximo período, no han ocurrido por casualidad ni solamente se explican por un determinado contexto externo. Para este equipo económico sería propio de un enfoque reduccionista atribuir todo lo bueno y todo lo malo a la influencia externa. Esto se debe a un conjunto de políticas públicas que, además, fueron apropiadas por los sectores económicos y sociales, por la ciudadanía en general. Para nosotros, ese círculo virtuoso entre inversión, productividad y crecimiento necesariamente debe estar acompañado por una confianza que se explica, entre otras cosas, por los factores allí mencionados, que tienen que ver con avanzar en reformas estructurales en nuestra economía, para mejorar y potenciar la calidad institucional, y por un fuerte régimen de promoción de inversiones que haga más competitivo al país para generar inversiones de sesgo productivo que produzcan empleo de calidad y bien remunerado para los uruguayos. Todo esto tiene que ir de la mano de una mayor estabilidad social, la cual se logra con políticas de inclusión y de cohesión social, que permiten que Uruguay hoy muestre no solo los mejores indicadores de crecimiento económico de América Latina, sino también los mejores indicadores a niveles de equidad y cohesión social del continente. Por supuesto, esto tiene un factor fundamental absolutamente necesario, aunque no suficiente, que es la estabilidad macroeconómica. Esta estabilidad permite sustentar y proyectar los demás desafíos; es una parte importante de la explicación de lo ocurrido en los últimos diez años pero,

además, es un factor fundamental, necesario para explicar lo que podamos avanzar en este próximo período de gobierno. Nosotros no conocemos un proyecto económico y social basado en el crecimiento productivo que se explique en el desorden y, por lo tanto, la estabilidad macroeconómica y financiera es un pilar fundamental para avanzar en los demás desafíos.

A continuación queremos referirnos a dos aspectos de estas políticas públicas, que tienen que ver con desafíos de futuro que nos estamos planteando, relacionados con la posibilidad de continuar avanzando en reformas estructurales, con los aspectos vinculados a la inversión pública en general de nuestro país y, fundamentalmente, con los de inversión infraestructural que nos permitan avanzar a un escalón superior para llevar a niveles superiores el crecimiento potencial de la economía uruguaya.

Hay algunas de las reformas estructurales que han permitido generar una mayor eficiencia de la economía en su conjunto; son impulsos que es necesario continuar. En esta imagen se pueden observar algunas reformas llevadas adelante en los últimos años y otras que entendemos necesario impulsar para un próximo período de gobierno. Me refiero al fortalecimiento de la regulación del sector financiero y a una reestructura del sistema financiero público; a la generación de un nuevo sistema tributario con cambios de los objetivos perseguidos; a lo relacionado con la facilitación del comercio exterior a través de un nuevo Código Aduanero y una ventanilla única de comercio exterior, y a la generación de una nueva ley de concurso y reorganización empresarial. Además, a cambios notorios que han explicado una parte relevante de los aumentos de ingresos en el modelo de gestión de las administraciones y los organismos tributarios del Uruguay, tanto en BPS, como en DGI y en la Dirección Nacional de Aduanas la generación de un nuevo régimen de promoción de inversiones; a una nueva matriz energética y un avance notable en materia de telecomunicaciones, aspectos que dotan de competitividad al Uruguay.

Algunas de las reformas estructurales sobre las cuales Uruguay tiene que continuar avanzando para generar ese círculo virtuoso que nos permita tener al mismo tiempo las dos caras de la moneda del desarrollo, que son el crecimiento y los mejores niveles de equidad y cohesión social, tienen que ver con continuar avanzando en la ley de inclusión financiera y en aspectos de comercio exterior, como la modernización del régimen de zonas francas. También remitiremos un proyecto que modernice el mercado de seguros.

Asimismo, hay un objetivo claro y explícito del Gobierno de alcanzar en este período un gobierno ciento por ciento digital, ciento por ciento electrónico. Como decíamos, los aspectos de competitividad deben tener una mirada global, y así pretendemos avanzar a través de un sistema nacional de competitividad. Estamos trabajando -fundamentalmente, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en coordinación con todos los Ministerios y con todas las unidades ejecutoras- en programas de eficiencia del gasto público. Queremos dar un fuerte impulso a la participación público privada, para que el sector privado colabore en el financiamiento de infraestructuras en las que no es posible avanzar solo con financiamiento público.

Todo esto, que dota de mayor productividad, de mayor producción de nuestra economía, debe tener una agenda de inserción externa que lo acompañe y que permita colocar el trabajo de los uruguayos cada vez en más destinos y de mejor manera en los destinos ya existentes. Uruguay -estos son datos de la Unión de Exportadores del Uruguay- exportó el año pasado a más de ciento setenta países; este es un dato como nunca ha tenido Uruguay en su historia.

Por otro lado, queríamos referirnos a la agenda de infraestructuras e inversión pública para este período, que también implica componentes de inversión público privadas. Esto no solo nos permitirá colocar en un escalón de crecimiento potencial superior a la economía uruguaya, sino también colaborar en diversos aspectos, como los mencionados en la imagen que están viendo. Esto tiene que ver con un aumento del producto potencial, y también con la generación de las infraestructuras necesarias para obtener ganancias de productividad y de competitividad, para colaborar con la diversificación de la estructura productiva, para hacer llegar el desarrollo y el crecimiento a zonas geográficas del Uruguay donde hoy no llega, a fin de colaborar con aspectos de descentralización. Esas infraestructuras acordes permitirán tener una disminución de costos de producción y generar un aumento en la demanda de empleo directo e indirecto. Entendemos que este es un aspecto relevante para avanzar hacia el crecimiento económico con integración productiva y social.

Queremos compartir con ustedes la evolución de la inversión en infraestructura en los últimos años en el Uruguay, y nuestras expectativas y programación para este período de Gobierno.

La pantalla muestra una evolución en millones de pesos constantes; una evolución que toma los pesos del año 2014, en lo que tiene que ver con las inversiones en los últimos tres períodos, y la inversión en infraestructura pública para el próximo período de Gobierno.

Estamos previendo que el nivel de inversión pública va a ser el más alto de los tres Gobiernos del Frente Amplio. Quiere decir que Uruguay va a tener una inversión pública como nunca tuvo en los períodos precedentes. Este es un aspecto absolutamente relevante para próximo período de Gobierno.

Esta inversión no solo aumentará a niveles que no conoció el Uruguay en las últimas décadas, sino que tendrá una composición diferente, producto del avance que se ha tenido en los últimos años en algunas áreas de inversiones. Quizás haya inversiones que deban avanzar a un ritmo menor, a fin de poner el foco en otras, como es la infraestructura física, fundamentalmente en lo que tiene que ver con aspectos logísticos y de transporte.

En las próximas semanas, el Poder Ejecutivo anunciará la agenda de infraestructura pública para este período de Gobierno, que tendrá un aumento bien importante en las inversiones que tienen que ver con la vialidad, aspecto en el cual Uruguay tiene desafíos importantes. Asimismo, están previstas inversiones en el ferrocarril y en el sistema nacional de puertos. También se invertirá en telecomunicaciones, energía, en infraestructura educativa y hospitalaria.

Estamos pensando en un aumento de la inversión en cantidad, pero también en una composición diferente, a fin de atender lo que son los principales cuellos de botella que identificamos para el crecimiento y para su distribución.

Entendemos que los números son elocuentes, pero este será el período más importante de inversión pública y proyectos de participación público privada de las últimas décadas en el Uruguay.

Esperamos continuar con ese círculo virtuoso entre inversión, productividad y crecimiento, que genera empleo más productivo, mejor remunerado y de mayor calidad. En definitiva, queremos colaborar para seguir avanzando hacia mayores niveles de bienestar en nuestra sociedad, hacia factores que entendemos constituyen bases sólidas para continuar mejorando. Son fundamentos que se explican por un contexto externo, pero sobre todo por políticas públicas y por la acción conjunta entre todos los uruguayos: el Gobierno, los empresarios, los trabajadores y la ciudadanía en general. Es una agenda que deberemos llevar adelante de manera conjunta.

Queremos continuar transformando al país y seguir generando condiciones para el aumento de la inversión privada y pública, la nacional y la extranjera, la grande y la pequeña, porque entendemos que es a partir de la inversión que vamos a continuar agregando valor y calidad a nuestra matriz productiva.

Reiteramos la importancia de una inserción económica externa de calidad, y la necesidad de seguir avanzando en aspectos de calidad de nuestra institucionalidad. Esto debe ir de la mano porque, de lo contrario, nada de esto tendría sentido con mayores niveles de equidad, inclusión e igualdad social.

Quiero culminar haciendo referencia al otro aspecto de políticas públicas que entendemos es fundamental, que no explica por sí solo ninguno de estos factores, pero que sin él no podríamos continuar avanzando en el orden, la estabilidad macroeconómica y financiera, y edificar el resto de las políticas públicas para avanzar en los desafíos.

Estos son los aspectos del contexto internacional y macroeconómicos del Uruguay. Nos hemos referido a la ejecución presupuestal y, sobre todo, a los aspectos que entendemos relevantes de la economía uruguaya, a lo que ha sido el proceso de mayores niveles de inversión, productividad y, por lo tanto, de crecimiento económico asociado a mejores niveles de equidad y de cohesión social, que permitirán al Uruguay estar más que bien preparado para un contexto más complejo. Sin embargo, creemos que el Uruguay tiene bases sólidas para continuar avanzando en la dirección correcta.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Escuchamos con atención la exposición que hizo el equipo económico; tomamos nota del análisis sobre el contexto externo, que es importante para la mirada que viene, situaciones que obviamente marcan dificultades hacia el futuro y que prevén, a raíz de una difícil inserción del país en lo que tiene que ver con la colocación de sus productos, un menor crecimiento y

una caída en la recaudación, sumado a los datos que tenemos en la actualidad en cuanto a la caída del consumo, que fue en buena parte responsable del crecimiento de estos últimos tiempos.

El equipo económico en su presentación asume, como no podía ser de otra manera, la continuidad del Gobierno anterior, es decir, que presenta esta rendición de cuentas como propia, sin tomar distancia, lo que es correcto, porque hay una continuidad en el mismo partido que gobierna el país. Eso lo sabemos. En esa continuidad hace una rendición de cuentas y una proyección de algunos datos, lo cual nos permite hablar incluso del hoy, más allá de que el proyecto de rendición de cuentas refiere al período vencido.

Se nos presenta una rendición con un resultado negativo importante, con 3,5% de déficit, más allá de que en la presentación se hacen escasas referencias a la gestión por resultados. Podríamos pasar mucho rato hablando sobre si los recursos aplicados en cada una de las materias en que se detuvo en algún pasaje la rendición estrictamente presupuestal, dieron los resultados esperados. La materia educativa lidera los cuestionamientos en cuanto a los resultados, más allá del incremento de recursos que tuvo. Y esto no es una visión exclusivamente de la oposición. Últimamente hemos escuchado reflexiones de importantes jerarcas del Poder Ejecutivo, y hasta del expresidente de la República respecto a ese tema. Algún día haremos presupuesto con indicadores objetivos para poder medir los resultados esperados, más allá de los recursos que se le destinan.

En principio, quisiera detenerme en el resultado final del Gobierno que terminó, en comparación con las proyecciones que se hicieron cuando discutimos el presupuesto quinquenal de 2010. Aquí escuchamos una visión del presupuesto pasado, casi orgullosa del equipo económico. Sin embargo, en las pocas horas que tuve para trabajar sobre el tema, repasé lo que se dijo en materia de metas fiscales cuando se presentó el presupuesto quinquenal pasado.

Quiero leer el siguiente pasaje: "La meta de déficit del Sector Público Consolidado de 0,8% del PIB en 2014 es consistente con el logro de un resultado primario positivo de 2,2% del PIB en ese año. Este escenario fiscal supone una proyección del déficit del Gobierno Central de 1,4% del PIB en 2010 y 1,2% del PIB en 2014, que guarda coherencia con este proyecto de presupuesto. (...) Con la fijación de esas metas esta Administración asume una postura fiscal responsable, que permite retornar a la senda de deuda sostenible y recuperar de manera paulatina la trayectoria que se había logrado hasta 2008".

En realidad, se nos presenta una meta fiscal que era del 0,8%, y que termina siendo del 3,5%, es decir, bastante superior a la proyectada. En 2014 se hablaba de 1,2% del PBI, y hoy tenemos un déficit de presupuesto de 2,8%, tal cual figura en el artículo 1º de este proyecto de rendición de cuentas.

Si observamos algunos aspectos del resultado presupuestal, vemos que una parte responsable son las empresas públicas, y el Banco de Previsión Social. El deterioro en materia de transferencias ha sido realmente importante. Sin embargo, si miramos las empresas públicas, el cuadro previsto para el 2014 tenía una estimación positiva de $ 652.000.000. En realidad, el déficit fue de $ 3.565.000.000, es decir, se preveía un resultado positivo de entre US$ 25.000.000 y US$ 26.000.000, y terminó en US$ 146.000.000 negativo. Según lo previsto, hay una diferencia de US$ 170.000.000. Esto se dio en un contexto de crecimiento del PBI cercano al 5%. Tenemos el peor resultado presupuestal desde el 2005. Si lo tomamos vinculado al cuadro de gastos relativos al déficit sobre recursos, tenemos un 10,4% negativo.

Si seguimos el cuadro de año por año, vemos que hay un deterioro marcado que lleva al peor resultado en todos estos años que, como decía, tienen buena responsabilidad las transferencias al Banco de Previsión Social y a las empresas públicas. Por lo tanto, la primera pregunta es ¿qué pasó desde aquella proyección del año 2010 cuando se hizo el presupuesto, que preveía un comportamiento responsable? Aclaro que así lo define en su texto el Poder Ejecutivo; yo no digo que este resultado tan distante sea irresponsable pero, evidentemente, este 3,5% del PBI de déficit está lejano al previsto. No cambió la previsión de crecimiento; más o menos fue la que estaba prevista. Sin embargo, hay un deterioro importante en los resultados generales.

Nos gustaría detenernos en este aspecto meramente presupuestal, más allá de que hay algunos otros aspectos que se mencionaron aquí, sobre los que después me voy a detener, vinculados con algunos de los conceptos de transferencias al Fonasa y al BPS, así como al tema de la deuda, que merece algún comentario, teniendo en cuenta el manejo reciente de la misma.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Haré algún comentario sobre este aspecto y luego cederé la palabra al contador Dibarboure para que responda lo que tiene que ver con el presupuesto por resultados y los desafíos que está encarando la Oficina de Planeamiento y Presupuesto al respecto.

En cuanto al déficit fiscal, cabe señalar que esta proyección del año 2010 fue revisada y ajustada en las sucesivas rendiciones de cuentas. Por lo tanto, este no es un aspecto que haya surgido de la noche a la mañana, sino que también estuvo dentro de las previsiones que fue haciendo el equipo económico a lo largo de las sucesivas rendiciones de cuentas.

Por otra parte, para ver la solidez o la fragilidad de las cuentas públicas, el indicador del déficit fiscal debe ser mirado a la luz de otros indicadores que lo complementan y que explican en su conjunto esta situación.

Uruguay tuvo un déficit fiscal en el entorno del 3,5%, pero si observamos cómo ha evolucionado la economía de la región y los indicadores fiscales de los países vecinos, advertimos que continúa siendo un desempeño muy bueno, reitero, comparado con la región. Como decía, este indicador de déficit fiscal también debe ser mirado en conjunto y complementado con la solidez financiera de nuestro país, que hoy nos permite tener el ratio de deuda neta más bajo en función del PIB de la historia económica uruguaya.

Además, como explicó el economista Masoller, la deuda tiene una composición de deuda pesificada muy importante y algo más del 80% de esta deuda tiene tasa fija; esto, sumado a la solidez y la confianza que hoy tiene Uruguay de todos los agentes económicos, le permite tener acceso al crédito a uno de los niveles más bajos de tasas a pagar a los que puede acceder un país a nivel internacional. Reitero el dato comentado por el economista Masoller: Uruguay está colocando títulos de deuda al 2050 con un 5% de interés.

Por lo tanto, ese déficit fiscal que fue sucesivamente ajustado a través de las rendiciones de cuentas debe ser mirado en conjunto con estos otros indicadores, que también deben complementarse con niveles de crecimiento de la economía uruguaya muy elevados, comparados con su historia contemporánea y con el desempeño de la economía regional. Reitero: todo esto hace a una situación que tiene un déficit fiscal más elevado del previsto, pero manejable; permite que Uruguay tenga una situación relativamente confortable. Esto no implica una mirada displicente, sino que reitero el concepto manejado en la presentación de que el orden macroeconómico y fiscal es un pilar fundamental sobre el cual el equipo económico pretende trabajar a lo largo de este período de Gobierno. Eso será oportunamente presentado, a través de las expectativas que comentaremos en las instancias de la ley de presupuesto.

Solo quería hacer un primer comentario de esa mirada global. Seguramente, el economista Masoller querrá complementar este aspecto, para luego ceder la palabra al subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR MASOLLER (Andrés).- Seguramente, la presentación que hemos hecho ha tocado un conjunto de temas y no se ha podido profundizar en cada uno de los aspectos que componen esta rendición de cuentas. Quizás, por eso el diputado Gandini insiste en tocar este tema. Ya lo mencioné al pasar, pero me gustaría profundizar respecto a lo que es un verdadero proceso de rendición de cuentas que creo que esta Administración y las anteriores lo han seguido, a diferencia de otros períodos de Gobierno, en los que ni siquiera existía una programación fiscal de mediano plazo para un quinquenio y, por lo tanto, no se podía comparar cuáles eran las metas y los resultados, ya que, directamente, no se sabía cuál era el rumbo de la política fiscal, no se sabía hacia dónde apuntaban las metas fiscales, ni si se estaba pensando o no en la sostenibilidad de la deuda pública. Creo que estamos en una situación mucho más favorable, más transparente, con una estrategia fiscal y un marco presupuestal de mediano plazo y se van realizando los ajustes correspondientes en cada una de las rendiciones de cuentas.

Me sorprende un poco el planteo del diputado Gandini, porque lo ha reiterado en cada uno de los procesos de rendición de cuentas. Y en cada instancia el equipo económico le explica en detalle cuáles son los desvíos que se han ido produciendo en cada año respecto de las proyecciones revisadas. Recuerdo que el año pasado tuvimos la misma discusión con el señor diputado Gandini con respecto a por qué se habían generado los desvíos. Creí que en su oportunidad, el señor diputado había entendido las razones; no sé si las habrá compartido, pero por lo menos se sacó la duda en cuanto a qué explicaba el desvío.

En este caso, el desvío es muy pequeño respecto de la revisión anterior. Es cierto que con respecto al presupuesto, hace cinco años, hay un desvío mayor, pero tiene un justificativo grande, que son los aspectos que el señor diputado Gandini mencionó en su pregunta: las transferencias a la seguridad social, que han sido más altas de lo esperado, dado que las jubilaciones y los salarios crecieron más; ha habido desvíos hacia las empresas públicas, por los proyectos de inversión; ha habido desvíos hacia los gobiernos departamentales. Estos desvíos tienen una explicación bien transparente.

Lo que nos importa destacar es que la sostenibilidad de las cuentas públicas también está relacionada con el nivel de deuda, no solamente con el déficit fiscal. Y la deuda del Gobierno, la deuda del sector público es menor de lo que previmos en el presupuesto nacional y en las rendiciones de cuentas. ¿Qué implica esto? Que hay responsabilidad en la política fiscal que asegura un nivel sostenido de deuda, un nivel bajo. De alguna forma, eso es lo que ha habilitado la mejora de la calificación crediticia, los menores spread en la deuda soberana. El diagnóstico no es que se haya llevado adelante una política fiscal irresponsable, sino todo lo contrario. Se ha logrado mantener un nivel de endeudamiento bajo y razonable. En última instancia, esa es la variable que determina la capacidad de financiarse del país. Es cierto que se parte de un resultado fiscal más alto que el esperado, manejable, y que es deseable ir corrigiendo gradualmente.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA FINANZAS.- Como comentario adicional, cabe mencionar que en la presentación del proyecto de ley de presupuesto se señalarán los esfuerzos y la trayectoria del déficit fiscal esperada para este próximo período de Gobierno, lo cual implicará acciones a tomar para que vaya disminuyendo a lo largo del tiempo. La idea es tomar medidas, como mencionaba el señor diputado Gandini, que impacten en aquellos factores que explicaron parte de ese mayor déficit fiscal, por ejemplo, vinculadas con la agenda de inversiones de las empresas públicas en su conjunto y sus aportes al resultado fiscal general del país. Varias de estas iniciativas fueron anunciadas públicamente y se está trabajando en coordinación con las empresas públicas, los Ministerios de referencia respectivos, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas para ir avanzando en estos aspectos que, reitero, tienen un doble objetivo: por un lado, mejorar los números de las empresas públicas para que colaboren y contribuyan a la disminución del déficit fiscal y, por otro, para que sean una parte fundamental de la inversión pública en este período de gobierno que, reitero, será la inversión pública más alta de los tres períodos de gobierno del Frente Amplio.

Si me permiten, cedo la palabra al contador Dibarboure.

SEÑOR DIBARBOURE (Martín).- Mi comentario es simplemente ilustrativo de una referencia que hace el diputado Gandini sobre presupuestar por resultados.

En este proceso de creación de la nueva ley de presupuesto parece muy importante enmarcar los avances que Uruguay ha tenido en esta materia.

En primer lugar, quiero mencionar una base conceptual. Los presupuestos son el relato financiero de una estrategia. Esto se aplica a toda actividad. En este caso, la estrategia es el plan de gobierno, las áreas programáticas, los ejes de un programa de la fuerza política que accede al gobierno. El presupuesto es el relato de llevar adelante ese plan de acción.

En segundo término, la metodología presupuestal histórica ha sido siempre la de enmarcar los presupuestos por incisos, por unidades ejecutoras, por las distintas instituciones que hacen a la generación y adjudicación de las partidas para gastar. Pero desde hace ya muchos años -esto no es una noticia para el Poder Legislativo- el presupuesto nacional se hace con clave de áreas programáticas. Hay una mirada más horizontal al presupuesto nacional -así también viene la rendición de cuentas-, vinculada a las diecisiete áreas programáticas que fueron definidas para el presupuesto. Uruguay integra la Red Latinoamericana de Gestión de Presupuesto por Resultados. En esa tabla de posiciones matemáticamente tenemos chance, porque estamos en los primeros lugares entre los países de América Latina y el Caribe que presupuestan por resultados, por áreas programáticas. Es un avance que ha tenido toda la región; la metodología y la tecnología lo permiten. Aquellas áreas programáticas como seguridad, deporte o salud cortan horizontalmente a más de un inciso. Entonces, si uno mira en forma vertical el presupuesto lo ejecuta un Inciso, pero si lo miramos por

programas, en forma horizontal, son varios los Incisos que contribuyen a los objetivos de un programa y se evalúa mucho mejor la calidad y los resultados del gasto.

No sé si esto es noticia, pero cabe aclarar que desde el año 2010 el presupuesto está confeccionado por resultados, por áreas programáticas, con una lógica y una metodología que después intenta gestionar y evaluar esos resultados. La calidad de los indicadores, el resultado final es motivo de otro debate. Lo que sí decimos es que la metodología presupuestal está hecha por resultados.

En ese sentido, quería comentarles -está en el material de que disponen- que nuestra Área de Gestión y Evaluación del Estado ha confeccionado un informe sobre los cuatro años por áreas estratégicas definidas -son diecisiete; en el presupuesto les llamamos áreas programáticas- que, a su vez, nacen de indicadores de contexto. De manera que los indicadores de contexto generan áreas programáticas. No las voy a nombrar todas, por una cuestión de tiempo, pero algunas de ellas son: Administración de Justicia, Ciencia y Tecnología, Control y Transparencia, Cultura y Deporte, Defensa Nacional, Desarrollo Productivo, Educación, Infraestructura, Salud, Seguridad Pública, entre otras.

Entonces, las áreas programáticas que, como dije, atraviesan muchos de los Incisos, tienen asociados sus propios programas. De las diecisiete áreas programáticas tenemos algo más de ochenta programas que, a su vez, tienen sus objetivos. Como dije, los programas no los hace un único Inciso o una única unidad ejecutora. Los programas tienen objetivos por Incisos y las unidades ejecutoras también tienen objetivos y compromisos de gestión por esos indicadores. Tenemos indicadores de contexto, indicadores de resultados e indicadores de gestión. Los indicadores, que muchas veces son cuantitativos y otras cualitativos -la mejora de la calidad de vida de la gente es un indicador: podemos discutir cómo lo medimos o cómo se calcula-, están planteados en cada una de las instituciones que conforman el presupuesto.

De manera que el comentario ante la pregunta del legislador es que sí estamos presupuestando por resultados y que, en particular, el cambio cualitativo que va a tener este presupuesto nacional es en la evaluación y en el monitoreo de los resultados durante la ejecución presupuestal. Se trata de un paso cualitativo de mejora de la calidad presupuestal porque, como ya dije, el período de 2010 a 2014, ya se presupuestó en base a resultados. Vamos a poner un poco más de foco esta vez para mejorar la metodología en la creación de los indicadores, así como en el monitoreo y en la evaluación de la gestión.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Lamento que el economista Masoller se moleste porque en cada rendición de cuentas vuelva a preguntar lo mismo: es mi tarea. Pero, además, lo pregunto porque en cada rendición me dicen que lo van a corregir; y cada una es un poco peor que la otra. El déficit de la anterior, iba a ser corregido para esta. Pasaron algunas leyes presupuestales desde que incorporamos un Sistema Nacional de Inversión Pública, que discutimos mucho, porque era la manera que la OPP tenía de controlar que las inversiones no se le escaparan y hasta la construcción de una piscina en Florida, por parte de la Intendencia, tenía que pasar por ese sistema. Pero resulta que lo que pasó ahora es que las inversiones de las empresas públicas se escaparon de las manos. Y se escaparon más en 2014, que fue año electoral, que en otros años. Entonces, yo tengo que volver a preguntar sobre estas cosas, porque así como el Poder Ejecutivo mira el lado positivo, la parte llena del vaso, yo tengo que mirar qué es lo que faltó entre las propias metas que fijó ese Poder. Reitero que lamento que se moleste, pero lo vamos a seguir haciendo cada vez que veamos que estas cosas no cierran.

Yo ya he reconocido, más de una vez, que los presupuestos vienen mucho mejor que antes y que son mucho más transparentes que antes, por lo que nos permiten hacer estos análisis que antes no podíamos. Lo he dicho más de una vez en este y en el anterior gobierno.

En cuanto al presupuesto por resultados, entiendo que se va mejorando. Pero debo decir que el Parlamento no analiza presupuestos por resultados, es decir que venimos desenfocados en ese camino. Al final terminamos analizando el cumplimiento de lo ejecutado en relación a lo proyectado y la legalidad del gasto, con el informe del Tribunal de Cuentas. Pero los presupuestos tampoco son presentados por resultados: yo no voy a entrar en este tema. Simplemente quería decir lo que para mí es un presupuesto por resultados, para lo cual deberíamos tener equipos en el Parlamento y demás: ya hemos discutido esto

Entiendo que aquí tiene que venir la ANEP y no a decirme que quieren seis puntos del PBI para aplicar a la educación. Me tienen que decir cuáles son sus metas; cuál es el resultado que quieren obtener. Me tienen que

decir, por ejemplo, "Queremos que los niños aprendan más; que haya menos deserción y menos repetición y para eso queremos implementar estos programas: a nivel de inversiones tal cosa; a nivel de salarios tal otra y a nivel de programas tal otra en función de lo que buscamos; para eso necesitamos estos recursos". A la vuelta, cuando vengan a rendir cuentas, debemos empezar por mirar si los niños aprendieron más, si hay menos repetición y menos deserción. Entonces veremos si los dineros públicos que se les dio a la educación sirvieron para lo que se quería: no si hay mejores salarios. Porque los mejores salarios eran para un objetivo: el profesor grado, el profesor cargo, el Promejora y todas esas cosas que nos presentan; ¿para qué son? Para obtener determinados resultados. Bueno, lo primero que hay que determinar son indicadores para evaluar si esos resultados se cumplieron y en función de ellos, analizamos el presupuesto. Después vemos cuánto se ejecutó y, en función de ello, cuánto le vamos a dar; pero debemos analizar objetivamente lo primero.

Yo no sé cuánto de esto hace el Poder Ejecutivo, pero el Parlamento no lo discute. En todo caso, lo discute subjetivamente pero no en función de indicadores objetivos, porque no los tenemos. De todas maneras, este es un comentario para después.

Creo que coincidimos con el equipo económico, con el Poder Ejecutivo, en que tenemos que avanzar en ese sentido. Pero el Parlamento avanza o no avanza a ese respecto, porque no analiza los presupuestos de ese modo, aunque me consta que el Poder Ejecutivo va incorporando estos aspectos y va haciendo algunos informes. Con todo, no sé si estamos en el mismo camino de lo que es un presupuesto por resultados.

Simplemente quería dejar constancia de estos comentarios; no buscaba polemizar.

SEÑORA MOLINA ESPINOSA (Bethy).- En el informe económico financiero aparece muy claramente cuál es la inflación que hay en Argentina, en Brasil, pero nos preocupa que no se haga ninguna mención específica a la inflación en nuestro país. En un contexto en el que se está hablando de que este equipo de gobierno ha defendido esta rendición de cuentas y que va a llevar adelante políticas para corregir los desvíos que ella tuvo con respecto a los objetivos, nos preocupa saber lo que se está proyectando, sobre todo, cuando se hacen anuncios de que los ajustes salariales, por lo menos en un comienzo, se van a desacoplar de la inflación.

Sin duda esto nos pone una alerta que nos lleva a consultar al equipo económico, en primer lugar, cuáles son sus proyecciones con respecto a la inflación para el cierre del año. En segundo término, si confirma que se va a desacoplar el ajuste salarial de la inflación. Y en tercer lugar, en caso de que la respuesta sea afirmativa -aquí se ha hablado muchas veces de la distribución del ingreso y de la equidad-, cómo se piensa que se puede solucionar el mantenimiento del poder adquisitivo de los trabajadores de nuestro país.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Lamento que el diputado Gandini haya salido de sala. Simplemente quisiera trasmitirle que nosotros miramos el medio vaso lleno, no por el rol en el que estamos sino porque somos biológicamente optimistas, haciendo de nuevo referencias futbolísticas.

Con respecto a la pregunta de la señora diputada Molina, queremos decir que de ninguna manera el salario de los trabajadores está desacoplado de la inflación. Eso surge claramente de la lectura correcta de las pautas salariales que presentó el Poder Ejecutivo. Cuando vemos que contienen correctivos por inflación, cláusulas gatillo y, además, aumentos que se estiman que estarán por encima de los niveles esperados de inflación, de ninguna manera podemos decir que los salarios están desacoplados. Lo estarían si no tuvieran correctivos, ni cláusulas gatillo.

Entendemos que esta es una diferencia conceptual fundamental para encarar el resto de las preguntas. Cuando miramos las pautas salariales, debemos tener en cuenta que en ningún caso, ningún trabajador tendrá pérdida real de salario en el período del convenio porque, reitero, hay correctivos a lo largo de toda su duración. Además, las pautas salariales presentan aumentos diferenciales por los niveles esperados de actividad económica de los distintos sectores de la economía. Asimismo, hay una preocupación fundamental, bien importante, sobre los sectores más sumergidos de la sociedad. Afortunadamente, esta es una política bien diferente a la que se llevaba adelante hace unos cuantos años, lo que ha permitido que muchos uruguayos salieran de la indigencia y de la pobreza.

Como usted bien sabrá, señora diputada, las pautas salariales prevén aumentos superiores para aquellos salarios que, para el caso de 40 horas, sean inferiores a $ 12.000 y a $ 14.000. Cuando a esto lo llevamos a los parámetros del salario mínimo y hablamos de 44 horas, nos permite llegar a una cifra que no es la de $ 14.000, sino que se ubica por encima de los $ 15.000 -unos $ 15.350-: esto implica que aproximadamente el 25% de los trabajadores del Uruguay, además de los aumentos generales, tendrán incrementos particulares por encima de los primeros, con correctivos y cláusulas gatillo. Por lo tanto, no solo no habrá pérdida del salario real, sino que se espera que haya aumentos, cuestión que ha ocurrido a lo largo de los diez años de gobierno del Frente Amplio.

Con respecto a las pautas de evolución de la inflación -y entendiendo que esta pregunta, al haber aclarado la segunda tiene una diferencia diferente o menor-, queremos comentar que nuestra economía está atravesando el período de bonanza económica más importante de su historia contemporánea, aspecto que hemos mostrado en la presentación que nos precedió. En ese contexto es lógico atravesar por un período de inflación algo superior a la que se venía dando, niveles que además se ubican muy por debajo de los volúmenes históricos en el Uruguay. En la segunda mitad del siglo XX, la inflación tuvo un promedio anual del entorno del 60%; hoy se ubica en un 8,5% y esperamos que tenga una trayectoria descendente en los próximos meses y años. Como producto de esa mirada y de esa expectativa a la baja de la inflación se elaboraron pautas con los aumentos nominales establecidos y, reitero, para asegurar que no haya pérdida del salario real, contienen correctivos y cláusulas gatillo.

Por lo tanto, de aquí en adelante esperamos una trayectoria descendente de la inflación y en eso estamos trabajando.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Como siempre quisiera destacar -me alegro de que también lo haya hecho el diputado Gandini- todo el material que nos permite analizar profundamente esta rendición de cuentas: es habitual que año a año esto se venga mejorando. Y aquí hago un paréntesis: muchas veces hablamos de gobierno electrónico y creo que alguna vez deberá llegar al Parlamento, y en lugar de tener estas montañas de repartidos podríamos disponer del material en forma digital, a fin de ahorrar espacio al Parlamento, además de papel.

En definitiva, quisiera reconocer el esfuerzo que se hace por transparentar cada uno de los aspectos que tenemos en consideración en una rendición de cuentas y, seguramente, luego los tendremos en la instancia presupuestal.

Una de las preguntas que quería formular ya fue contestada y tenía que ver con la relación entre déficit y deuda neta; por lo tanto, no voy a seguir profundizando en ese tema, porque la explicación que adelantó el subsecretario es absolutamente suficiente.

Me quedaría una pregunta de detalle, que no tienen por qué contestar ahora: seguramente, podrán hacerlo cuando se incorporen nuevas interrogantes. Concretamente, en la opinión pública, a través de algunos actores políticos y órganos de prensa, se ha planteado el déficit del Fonasa como algo inusual, de mala gestión: algo imprevisto. Ahora bien: todos sabemos que estaba programado que el Fonasa tuviera un desfinanciamiento, porque esto forma parte de las políticas públicas de acceso a la salud que nos habíamos comprometido, cuando en 2007 aprobamos el Sistema Nacional Integrado de Salud y su forma de financiamiento.

Simplemente quisiera que se hiciera alguna mención sobre este asunto de la imprevisión, cuando corresponda -no es necesario que lo hagan ahora porque, con seguridad, surgirán otros temas-, porque, nunca se planteó que el Fonasa tuviera un equilibrio entre ingresos y egresos, sobre todo, cuando hay colectivos que gradualmente, año a año, se van incorporando.

SEÑOR POSADA (Iván).- Siempre es bueno reconocer el nivel de información en todo lo que acompaña el informe económico financiero. Creo que es una base que enriquece cualquier discusión política, sobre todo, en instancias como esta, donde claramente se analiza la situación pasada y también las perspectivas de nuestra economía y de la situación financiera del país.

Es cierto que en el pasado, antes del 2005, no contábamos con esta información que, en todo caso, había que ir a buscarla a los informes del Banco Central a fin de generar a partir de allí elementos de juicio que pudieran ser planteados en un intercambio con el Poder Ejecutivo.

Está clara cuál es la perspectiva y, sobre todo, la situación o el punto de partida que va a tener que enfrentar este nuevo período de Gobierno. Hay un déficit fiscal importante, que cuando uno lo analiza puede observar que algunos de los componentes del gasto público tuvieron variación en el último tramo; se hacía referencia a las Intendencias. Sin embargo, a lo largo del período 2010-2014, hubo dos aspectos que han tenido un deterioro entre lo que estaba proyectado y lo que fue realizado, que obligó a las correcciones que oportunamente se realizaron rendición de cuentas tras rendición de cuentas para llegar a este déficit del 3,5% del PIB.

En una situación de expansión de la economía -como bien se señalaba en el informe-, sin antecedentes en la historia de nuestro país, con un crecimiento durante el período 2005-2014 del 5,5% acumulativo anual del producto interno bruto, realmente, me parece una debilidad que se haya generado un déficit fiscal de la magnitud del actual.

Está claro que las causas de esos desvíos entre los años 2010 y 2014 refieren fundamentalmente al comportamiento de las empresas públicas, es decir, a la perspectiva de lo que estaba previsto en materia de sus rendimientos y también a un hecho que hemos marcado con preocupación: especialmente, por el sobredimensionamiento del gasto que tiene el sector salud, a partir de la creación del Fonasa, las transferencias al Banco de Previsión Social se han venido incrementando en este último período. En realidad, no existe un desvío importante pero es cierto que a lo largo del período ha sido uno de los elementos que explica esta situación que señalábamos, sobre todo, en lo que tiene que ver con la conformación de este déficit fiscal.

Desde el punto de vista financiero, a lo largo de estos dos períodos de gobierno se ha ido solidificando una situación financiera que el país lo pone a cubierto de situaciones no previstas y, sobre todo, de estos niveles de incertidumbre que se generan en los mercados. En especial está por verse cuál será el impacto que tendrá sobre el mercado internacional la situación de Grecia, que notoriamente traerá noticias para la situación económica.

Pero esa sólida situación financiera, donde hubo un reperfilamiento de la deuda, donde se mostró claramente un acrecentamiento de las reservas internacionales y las del Banco Central del Uruguay, contrasta esta situación de déficit fiscal y, sobre todo, en las perspectivas económicas notoriamente comienzan a visualizarse aspectos preocupantes para este año 2015.

De hecho, ya se ha hecho un adelanto en el sentido de que la perspectiva sobre la cual se está manejando el equipo económico para proyectar todo lo que tiene que ver con el presupuesto en materia de PIB es del orden del 2, 5%; y nosotros nos atenemos a un aspecto, que preguntábamos como dato puntual: la importancia que va a tener en el crecimiento del año 2015 el tema de Montes del Plata; explicando un punto de ese crecimiento, estamos hablando de que el crecimiento del país, si no contemplamos esta situación, termina siendo, en el resto de los sectores de la economía, del 1,5% que en todo caso está alineado o algo por debajo de los niveles históricos del crecimiento del país.

Creo que estos son insumos importantes para la discusión que se viene. Agradecemos los comentarios que se han hecho al respecto.

Dado el énfasis que tiene el resultado de las empresas públicas, y la afirmación que hizo el Directorio de Ancap cuando compareció a la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara, en cuanto a las importantes pérdidas que tiene el organismo, quisiéramos hacer algunas preguntas.

Las manifestaciones del señor presidente del Directorio de Ancap, señor José Coya, refieren a una parte importante de esas pérdidas en razón del no reconocimiento de la tarifa por parte del Poder Ejecutivo durante el período 2011-2014. Concretamente, en la intervención del señor José Coya se señala que US$ 800.000.000, imputables a resultados operativos vía tarifaria, no fueron reconocidos. Ello significó un esfuerzo que hizo el ente, en particular, en función de objetivos -que estimo- que tienen que ver con los objetivos en materia inflacionaria. En ese sentido quisiéramos tener la confirmación de estos elementos, a fin de valorar la pérdida de Ancap, ya que nos parecen de importante relevancia, sin perjuicio de otros aspectos.

Esta pregunta tiene directa relación en la medida en que responde a afirmaciones que se han hecho en el curso de estos últimos días y que, a nuestro juicio, de ninguna manera pueden pasarse por alto.

En cuanto a todo lo demás, agradecemos el informe realizado por las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas en el nivel que, por cierto, nos tienen acostumbrados.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Con respecto a la situación del Fonasa, me gustaría ceder la palabra al economista Martín Vallcorba.

Por otra parte, con respecto a la situación de Ancap, voy a hacer algún comentario para luego ceder la palabra al economista Andrés Masoller.

En el caso de Ancap como en el resto de las empresas públicas la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas están interactuando a los efectos de coordinar todos los aspectos que tienen que ver con las inversiones por un lado pero, también con mejoras de los resultados operativos de las empresas. Y ello tiene que ver con colaborar en aspectos relativos a su eficiencia. En el caso de Ancap también con lo que es la gestión de su pasivo, de la deuda que, entre otras cosas, incluye un reperfilamiento en plazos y en monedas. Para ello Ancap está trabajando en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas. También se han establecido una serie de pautas que tienen que ver con acciones concretas que el Directorio de Ancap va a llevar adelante para avanzar en mejoras en el resultado operativo.

Por otra parte, en el período pasado Ancap realizó una serie de inversiones bien importantes que esperamos que maduren y permitan obtener resultados de signo diferente al obtenido hasta ahora, producto del ciclo natural de esas inversiones a lo largo de este período de gobierno. Por lo tanto, estamos trabajando en conjunto en aspectos que tienen que ver con mejoras del resultado operativo y para que determinadas unidades de negocio que recibieron inversiones importantes puedan rentabilizar y, también, en lo que tiene que ver con una reestructura y planificación financiera que colabore en el reperfilamiento de la deuda.

SEÑOR MASOLLER (Andrés).- El manejo de las tarifas de las empresas públicas en general, concretamente las de Ancap, se ha dicho en otras instancias de rendición de cuentas que el gobierno de alguna forma atendió otros objetivos, no solamente la situación fiscal sino también la situación inflacionaria. Recuerdo haber mencionado en cada oportunidad una explicación de los desvíos fiscales y explicitado en cada uno de las rendiciones de cuenta que efectivamente se utilizó diferente el instrumento tarifario, también atendiendo a este objetivo inflacionario. Por lo tanto, el planteo de la empresa, está en línea de lo que ha sido en determinadas instancias la política del Ministerio. Se considera que las tarifas públicas son un instrumento más de política económica que debe atender, fundamentalmente, la situación del consumidor, así como no generar problemas de competitividad para la economía en su conjunto. Especialmente en las empresas que tienen un régimen monopólico se debe tener muy en cuenta cuál es la situación de paridad de importación a los efectos de no encarecer las tarifas con respecto a sus precios en los países competidores. Es decir que para la fijación de las tarifas se toman en cuenta un conjunto de consideraciones y, obviamente, también se atienden los planteos de la empresa y sus decisiones de gestión ya que, en última instancia, terminan afectando el precio final del producto.

En ese sentido, es cierto que una parte del deterioro de las empresas, concretamente de ANCAP, se explica por un tema tarifario asociado al control de la inflación. Ese es un tema que de alguna manera se está definiendo en este momento, analizando cuál va a ser la estrategia futura en los próximos años. Pero también hay que reconocer que los niveles tarifarios actuales de los combustibles no son bajos sino todo lo contrario. Por lo tanto, tampoco parece que las tarifas estén desalineadas de los precios internacionales. En este sentido, creemos que el manejo que se ha hecho de las tarifas -inclusive en Ancap- ha sido el adecuado. En ciertos momentos se ha contemplado el traslado de algunos costos aunque no de otros; en otras ocasiones se han postergado ciertos traslados y se los ha trasladado a tarifas un poco más adelante en el tiempo, lo que ha afectado los resultados de la empresa. De todos modos -en resumen-, no consideramos que este sea el principal determinante de la situación de la empresa.

SEÑOR VALLCORBA (Martín).- Quisiera hacer alguna referencia concreta a las consultas formuladas por los señores diputados Asti y Posada con respecto a la evolución del resultado del

Fonasa.

Debemos recordar que tal como está previsto en la Ley Nº 18.211, el esquema de financiamiento que tiene el seguro nacional de salud a través del Fondo Nacional de Salud se basa en contribuciones tanto personales como patronales. Por otro lado, la propia ley establece los aportes que Rentas Generales debe realizar a los efectos de cubrir la diferencia entre los ingresos y egresos del fondo.

En cuanto a la evolución del resultado del Fonasa en los últimos años podemos decir que ha estado alineada a la trayectoria que originalmente se previó cuando se tomaron un conjunto de decisiones por parte de este Parlamento. Básicamente, el aumento del resultado negativo del Fonasa -que me adelanto a comentar que va a seguir creciendo; es algo que ya está previsto y, por consiguiente, tanto el resultado del año 2015 como el del año 2016 van a mostrar números de déficit mayores al que hemos observado en el año 2014- se origina en dos grandes decisiones que se adoptaron a través de respectivas leyes. Una tiene que ver con la incorporación de los cónyuges, que fue establecida en la Ley Nº 18.211, que se fue escalonando a lo largo del tiempo ya que estaba previsto que se realizara dependiendo de la cantidad de hijos que estos tenían. Por tanto, una primera tanda correspondiente a quienes tenían tres o más hijos menores de dieciocho años ingresó en enero de 2011; la segunda tanda, de quienes tenían dos hijos menores ingresó a partir de enero 2012; la tercera tanda, integrada por quienes tenían un hijo menor, ingresó en enero de 2013, y la ley previó que la formada por quienes no tenían hijos ingresara a partir del 1º de enero de 2014. Ese cronograma se fue cumpliendo e implicó la necesidad de hacer aportes adicionales importantes por parte de Rentas Generales porque los que se realizaban para cubrir los gastos asociados a la cobertura de salud de estos colectivos no fueron suficientes.

La segunda gran decisión tuvo que ver con el ingreso de jubilados y pensionistas que se aprobó por la Ley Nº 18.731. Nuevamente allí se estableció un cronograma de incorporaciones que se fue cumpliendo a lo largo del tiempo y que todavía no ha culminado. Recientemente, a partir del 1º de julio de este año, se incorporaron los jubilados y pensionistas mayores de sesenta años cuyos ingresos no superaban las diez BPC y nos queda la última etapa de incorporación de jubilados y pensionistas que no han ingresado, que lo harán a partir del 1º de julio de 2016, así como también los cónyuges de jubilados y pensionistas que fueron ingresando de acuerdo con el cronograma previsto por la mencionada ley.

De alguna manera, todos estos elementos ya estaban cuantificados y se sabía el costo que iba a significar para Rentas Generales la incorporación de estos colectivos que se ubicaba cercano a un punto del producto; no llegaba a un punto pero se trataba de una cifra aproximada. Esa es la evolución que hemos estado observando a partir de una situación de virtual equilibrio que tenía el Fonasa -en grandes números- antes de que se comenzara con estas incorporaciones.

Hay un tercer elemento que también es importante considerar y que tiene que ver con decisiones que se han ido tomando tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, relacionadas con la incorporación de nuevas prestaciones que también generan mayores egresos para el seguro. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud Pública, ha resuelto la incorporación de algunas prestaciones, como por ejemplo las derivadas de la ley de reproducción asistida, y otros beneficios como los medicamentos de alto costo, que han significado una erogación muy importante para el seguro. Todas estas decisiones generan mayores necesidades para el fondo que no se han compensado con mayores aportes, porque las tasas de aporte que abonan tanto trabajadores como empresarios se han mantenido constantes en el tiempo. Por lo tanto, esos mayores egresos salen, necesariamente, de mayores aportes de Rentas Generales.

Repito que los dos principales factores tienen que ver, en primer lugar, con la incorporación de jubilados y pensionistas y, en segundo término -en cuanto a orden de magnitud-, con los cónyuges. Los demás elementos mencionados también contribuyen, aunque en menor medida, a explicar la evolución que ha tenido el resultado del Fonasa, que tiene que ver con las prioridades establecidas a nivel de Gobierno en cuanto al destino del gasto y eso ha sido incorporado sistemáticamente en cada una de las rendiciones de cuentas que se han presentado en este Parlamento. Por lo tanto, todo esto es parte de lo que ha sido la política de salud, con la incorporación de nuevos colectivos y nuevos beneficios, en el marco de las prioridades a nivel del gasto público que se han establecido por parte de la Administración pasada que -reitero- ha estado en línea con lo presupuestado originalmente.

SEÑOR MUJICA (Gonzalo).- Quisiera hacer una pregunta concreta porque ustedes han dado información de países vecinos y he buscado el dato del déficit fiscal de argentino pero no he podido encontrarlo. Me parece que es un dato interesante porque sabemos cuál es el déficit de Brasil y sería bueno poder hacer la comparación con Argentina en ese rubro.

Por otra parte, si bien esto no tiene que ver estrictamente con la rendición de cuentas, el señor subsecretario nos informa que vamos a asistir al quinquenio de mayor inversión pública de los tres períodos de gobierno. Esto implica una apuesta por un aumento de la demanda y, de alguna manera, yo lo entiendo como una política contracíclica fuerte que encara el Estado en un momento de baja de crecimiento. Mi pregunta refiere a la vinculación entre el esfuerzo que va a hacer el Estado y el déficit fiscal. Quisiera saber cómo se piensa evitar que ese esfuerzo especial -que considero muy positivo- que hagamos en un período de baja de crecimiento no incida negativamente, o cómo protegeremos al déficit fiscal de un esfuerzo financiero y económico de esa magnitud.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (Pablo Ferreri).- Como bien señalaba el señor diputado Mujica, el desafío de infraestructura que tiene Uruguay posee aspectos de política contracíclica muy importantes pero también implica generar un escalón de capacidad física que permita que el país tenga un crecimiento potencial de su producto superior. Esto no solo permite dinamizar la economía sino también las tendencias de largo plazo. Para no generar un impacto en el déficit fiscal y poder ser coherentes con lo expresado anteriormente en cuanto a tener una trayectoria descendente del déficit fiscal, básicamente estamos previendo utilizar dos herramientas. La primera tiene que ver con una fuerte participación del sector privado a través de los mecanismos de participación público-privada. Las primeras experiencias ocurrieron a lo largo del período pasado y están siendo coronadas en estos meses, como la adjudicación de la obra de la cárcel de Punta de Rieles y el proceso de adjudicación -que estimamos ocurrirá en breve- del proyecto de las Rutas Nº 21 y Nº 24. Asimismo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ya anunció proyectos de participación público-privada para varios corredores viales. Lo mismo ocurrirá con alguna inversión en el sistema ferroviario o en el sistema portuario, ya que estamos pensando en un sistema de participación público-privada. También se hará lo mismo en otros casos a fin de poder avanzar en infraestructura hospitalaria o educativa. Estos son proyectos en los cuales se está trabajando y en los que pensamos avanzar rápidamente, acelerando los procesos de las primeras experiencias que nos arrojan aspectos a mejorar para ser más rápidos y eficientes en la asignación.

La segunda herramienta tiene que ver con la concepción de un esquema general de inversión pública para actuar de manera coordinada generando una priorización de las necesidades del país en la agenda de infraestructura general. Esto comprende, por un lado, las inversiones en empresas públicas y, por otro, en el resto de las inversiones, como por ejemplo infraestructuras físicas, vialidad, puertos, carreteras, ferrocarril, etcétera. Por lo tanto, analizando toda la agenda de infraestructura que Uruguay debe realizar de manera coordinada, concluimos que tendrá que priorizar y atender aquellas acciones que permitan generar una mayor dinamización de la economía y que destraben o deshagan los cuellos de botella que hoy tiene el país. Me refiero, por ejemplo, a la necesidad de contar con una viabilidad adecuada, no densificando aún más la red vial del Uruguay porque su densidad es adecuada y una de las más altas de la región, pero sí poniéndola a tono en lo que tiene que ver con la calidad de las rutas existentes, generando una puesta a punto del ferrocarril e inversiones importantes en el sistema nacional de puertos, fundamentalmente, en los puertos de Montevideo y Nueva Palmira. En ese sentido, entendemos que existen algunos casos de infraestructura que son absolutamente prioritarios para este período de Gobierno, que pueden ser cuellos de botella importantes. También debemos considerar inversiones en aspectos medioambientales que aseguren -entre otros aspectos- niveles de saneamiento que deben ir creciendo, así como niveles adecuados en lo que tiene que ver con la calidad del agua potable para todos los uruguayos, un servicio esencial y básico, que debe continuar teniendo adecuados estándares de calidad. Por supuesto que para asegurar la competitividad necesaria Uruguay debe continuar avanzando e invirtiendo en aspectos relativos a telecomunicaciones, energía, etcétera. Obviamente, todo ello requerirá, por un lado, una priorización de acuerdo con un proyecto nacional de desarrollo y, por otro, la participación del sector privado del cual buscamos y esperamos no solo el aporte desde el lado del financiamiento sino también en la innovación de procesos constructivos que colaboren con la eficiencia.

Por lo tanto, estos dos aspectos nos parecen relevantes a la hora de no aumentar el déficit fiscal y, por el contrario, nos permita avanzar, por un lado, en la agenda de la infraestructura, de capacidades físicas, y, por

otro, disminuir el déficit fiscal.

SEÑOR VALLCORBA (Martín).- Simplemente quiero puntualizar que en mi intervención hice referencia a la Ley Nº 18.426, de defensa de los derechos de salud sexual y reproductiva, y a la Ley Nº 19.167, de técnicas de reproducción humana y asistida.

SEÑOR LAMORTE (Aldo).- Si uno analiza la presentación del Ministerio de Economía y Finanzas, hay una lectura que preocupa, y la quiero compartir a modo de reflexión.

Como planteó el subsecretario, hay una situación internacional compleja y debemos prepararnos para enfrentarla, pero venimos de un contexto donde tuvimos una bonanza, de las mejores que tuvo el país en los últimos cincuenta años. No obstante, Uruguay no ha podido pagar su deuda, y tenemos más deuda; si bien, está reorganizada, a largo plazo, en pesos y no en dólares, en estos últimos años hemos emitido deuda, y lo seguimos haciendo. Si uno analiza la deuda en términos constantes, es superior a la que teníamos antes.

Es decir, en el mejor contexto internacional, no logramos eliminar el déficit ni bajar la deuda e, inclusive, la hemos estirado en el tiempo e incrementado.

Por otro lado, si miramos el medio vaso lleno, la realidad nos está indicando que en el mejor momento no pudimos bajar la deuda ni disminuir el déficit lo que, a mi juicio, por lo menos, habría que tomar en cuenta.

El subsecretario hizo mucho hincapié en la confianza en Uruguay, pero no he visto su correlato en el ahorro de los uruguayos en nuestra plaza, ni en colocaciones del exterior a mediano y corto plazo, que permitan acceder a capital y crédito; ese parámetro nos serviría para saber si la gente está confiando en la plaza.

En cuanto a los resultados, me parece muy importante lo que dijo el señor diputado Gandini. Si uno analiza la inversión y ejecución, por ejemplo, en vivienda, hay mucho gasto en contratos de personal para ciertos proyectos. Todos somos conscientes de que ha sido uno de los períodos en que el Estado construyó menos viviendas, más allá de la disponibilidad de recursos. A pesar de la importante infraestructura del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de que se asimiló personal del Banco Hipotecario del Uruguay para la Agencia Nacional de Vivienda, se contrató administrativamente a más gente. En este sentido, habría que repensar si esto es una inversión o realmente un gasto administrativo más.

Se dice que en estos diez años hubo un incremento del 34% del presupuesto para viviendas, pero la realidad nos muestra que no se construyó 34% más de viviendas. Inclusive, se destinó un 2% adicional del espacio fiscal para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La productividad se mencionó varias veces. Uruguay se está enfrentando a situaciones un poco más complejas; hay diferencias de enfoque entre los trabajadores y el Gobierno, porque el concepto de productividad no quiere tenerse en cuenta. Me parece muy bueno que el Gobierno tome el concepto de productividad y lo presente en las negociaciones.

El subsecretario también habló de concurso y reorganización empresarial; no entendí a qué apunta este concepto.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (Pablo Ferreri).- Cada uno puede mirar la mitad del vaso que prefiera, pero a propósito de puntos de partida me gustaría agregar algunos indicadores del 2004, por ejemplo, 40% de pobreza, 6% de indigencia, 15% de desempleo, la segunda deuda pública del mundo, en relación con el PIB, después de la de Turquía, niveles de desigualdad como probablemente Uruguay no conoció en décadas, un ratio de ingresos dieciocho veces superior entre el decil más rico y el más pobre; una década después tenemos menos del 10% de pobreza, estadísticamente hemos erradicado la indigencia, un desempleo por debajo del 8% -aunque hoy está en ese entorno-, una deuda pública neta, en relación con el PIB, de las más bajas de la historia, los indicadores de desigualdad más bajos de América Latina, a la vez, que competimos en un cabeza a cabeza en cuanto al ratio de PIB per cápita con Chile en todo el continente, hemos logrado una diversificación de la matriz productiva y una apreciación sin precedentes -cuando analizamos el lapso de tiempo transcurrido- del salario real.

Por lo tanto, los indicadores del punto de partida y del punto de llegada hablan por sí solos de los avances en materia económica y social que Uruguay generó.

Por otra parte, la confianza se expresa en las actitudes de los agentes internacionales y locales. Valga poner simplemente dos o tres ejemplos. En primer lugar, Uruguay tiene los índices de inversión directa extranjera más altos de toda su historia; estos difícilmente superaban el 1% del PIB en el siglo XX, y éramos el país de latinoamérica que tenía la inversión extranjera más baja, inclusive, inferior a Haití. Hoy ese guarismo se ubica en algo más del 6%, y también se expresa en las colocaciones a nivel internacionales. Algunas de las últimas colocaciones refieren, por un lado, a colocaciones en dólares al 2050, donde Uruguay está pagando una tasa del 5%; de las más bajas a las cuales pueda acceder a un país, conforme al contexto internacional que atravesamos, pero también a colocaciones en pesos nominales, con tasas del orden del 13,5%, cuando tenemos una inflación del 8% o 8,5%, es decir, muy bajo. Obviamente, a estos títulos acceden agentes internacionales y locales.

Asimismo, observamos colocaciones innovadoras en materia de mecanismos de ahorro, donde sí se verifica una participación importante de uruguayos, sobre todo, de ahorristas más pequeños, a saber, la iniciativa de UTE con su bono Pampa, que en horas recibió una demanda que, por lo menos, duplicaba la oferta. Esto muestra claramente los indicadores de confianza de los agentes locales e internacionales, grandes y pequeños.

Pedimos disculpas por el error a que hizo referencia el economista Borchardt en la presentación. Los créditos para viviendas no aumentaron 34% sino en el entorno del 100%; estaban bien las barras, pero no el porcentaje. Entre 2009 y 2014 pasamos de $ 2.400.000.000 a $ 5.500.000.000 para vivienda, lo que se complementa con otras herramientas que han colaborado con la construcción de vivienda en Uruguay, por lo que nuestro país registró un récord de ocupación en el sector de la construcción, más allá de alguna desaceleración o baja estemos experimentando en este momento. Puedo mencionar, por ejemplo, la promoción del mecanismo de construcción de vivienda de interés social, que ha dado muy buenos resultados, la puesta a punto del Banco Hipotecario del Uruguay, que ha vuelto a otorgar créditos y tiene un papel activo luego de estar técnicamente quebrado, la creación de la Agencia Nacional de Vivienda y el Plan Juntos.

Es decir, se ha aplicado un set de política públicas.

SEÑOR GANDINI.- El señor diputado Alejandro Umpiérrez se tuvo que retirar, pero me encomendó que hiciera una pregunta vinculada con la deuda.

El señor diputado dice que desde 2012 la deuda en pesos bajó del 55% al 49%, y quiere saber si esto representa dificultades en la colocación en pesos, si la tasa de colocación ha ido subiendo, si se trata de un cambio de orientación en la filosofía del equipo económico, o si por el cambio de la coyuntura económica se piden más tasas de interés.

La duda es si la caída en la colocación en pesos desde el año 2012 hasta ahora -según la información que se nos da- tiene alguna de estas explicaciones posibles.

Con respecto al mismo tema de la deuda -ahora paso a mi pregunta-, reconozco que uno de los aspectos más destacables es el buen manejo que ha tenido. Sin embargo, llama la atención el manejo en los últimos tiempos, en los que se ha superado largamente el tope de deuda que el Parlamento autoriza. A principios de 2015 votamos una autorización para subir el tope de deuda de 5.500.000.000 UI a 9.000.000.000 UI. Ya había transcurrido el 2014, o sea que durante ese año, sin la autorización correspondiente, se había superado el tope de deuda autorizado. De todos modos, reitero que a principios de 2015 autorizamos un aumento a 9.000.000.000 UI. Ahora, en el informe que figura en el Tomo I de Resúmenes, se nos dice que el tope de deuda autorizado de 9.000.000.000 UI ha pasado a 15.559.000.000 UI, es decir que ha superado en algo así como US$ 630.000.000 lo que el Poder Ejecutivo nos había pedido como tope.

Con fecha 14 de abril de este año, el Poder Ejecutivo envió, tal cual prevé la ley, una comunicación a la Asamblea General, en la que da cuenta de que ha hecho uso de lo que autoriza el artículo 5º de la Ley Nº 18.834, que es que, ante factores extraordinarios e imprevistos que lo justifiquen, puede usar hasta el 100%. La verdad, no sé cuáles han sido los factores extraordinarios e imprevistos desde febrero a abril del año 2015 para superar la autorización parlamentaria que pidió el propio Poder Ejecutivo en este monto tan importante de US$ 630.000.000 en dos meses. Reitero que la ley la aprobamos no sé si en los últimos días

del Gobierno pasado o en los primeros de este -fue en febrero-, y el 14 de abril se da cuenta a la Asamblea General de que se va a utilizar ese gatillo que prevé el artículo 5º de la Ley Nº 18.834.

Entonces, agrego mi pregunta a la del señor diputado Umpiérrez sobre el tema del manejo de la deuda, porque se trata de una cantidad considerable por encima de lo previsto, y no me parece que haya una situación extraordinaria o imprevista. No sé qué es lo imprevisto. Si hay imprevistos, entonces, las respuestas anteriores que nos daba el economista Masoller respecto a que se hicieron correcciones en 2013 para 2014, y que estaban previstas, no es así. Si se usa esto porque lo imprevisto es el déficit que se generó, entonces, no estaba previsto. ¿Estaba previsto o no estaba previsto? Si lo imprevisto es lo que pasó con las transferencias a las empresas públicas por el mayor gasto de inversión, etcétera, me parece que no puede ser considerado como imprevisto. La pregunta es por qué en los últimos años se está superando largamente el tope de deuda autorizado que ya habíamos subido de 5.500.000.000 UI a 9.000.000.000 UI y ahora se coloca por encima de 15.500.000.000 UI.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (Pablo Ferreri).- Quisiera hacer algunas consideraciones para luego dejar en el uso de la palabra al economista Masoller.

Antes les ruego que nos disculpen y comprendan, pero en minutos tenemos una reunión con el Consejo Superior de Salarios del sector privado, motivo por el cual les pediríamos autorización para atender esa otra obligación que teníamos previamente pactada.

Con respecto a si hubo un cambio de estrategia en el manejo de la deuda y en cuanto a la pesificación de una porción, decimos que no, que en eso influyen factores que tienen que ver, entre otras cosas, con la evolución del tipo de cambio que, hace que en algún caso pueda variar levemente el peso relativo de la parte de deuda en dólares. Sin embargo, con el objetivo de continuar incrementando los niveles de deuda en pesos, el Gobierno uruguayo ha colocado emisiones en pesos, las cuales han tenido niveles de respuesta por parte de los agentes económicos. Reitero: las ha colocado a tasas nominales, que se ubicaban en el entorno del 13% y 13,5%, es decir, con un interés muy bajo por encima de la inflación. Por lo tanto, Uruguay continúa colocando sin problemas deuda en pesos -eso es una muestra clara y complementa lo que comentábamos en la intervención anterior al señor diputado Lamorte-; por lo tanto, va a continuar trabajando en esa estrategia de tener una deuda lo más pesificada posible, lo cual es factible gracias a los niveles de confianza y certeza que otorga la sustentabilidad de la deuda uruguaya.

SEÑOR MASOLLER (Andrés).- Para contestar las preguntas vinculadas al tope de endeudamiento debo comentar que el comunicado que se hizo a la Asamblea General es de fecha 14 de abril porque es a partir del momento en que se conoce efectivamente cuál es el endeudamiento neto del sector público, que es una estadística que presenta el Banco Central con periodicidad trimestral. El cierre del año 2014 recién se conoció a mediados de abril de 2015; por lo tanto, en ese momento el Poder Ejecutivo se entera efectivamente de cuál es el endeudamiento que hay que tener en cuenta para medir el tope de deuda.

El otro punto que comenta el señor diputado Gandini es el hecho de que esto sea extraordinario o no, y él tiene razón. En realidad, lo que se tendría que haber hecho era pedir la ampliación del tope de endeudamiento conjuntamente con la rendición de cuentas del año pasado, que era cuando el Gobierno ya preveía tener el déficit de 3,3% del PIB que se había proyectado. Por lo tanto, era obvio que el tope de endeudamiento tenía que ajustarse por esta situación. Eso no se incorporó a la rendición de cuentas y se hizo un proyecto de ley por separado para pedir la modificación, pero no es un fenómeno extraordinario, que no hubiera estado previsto en el período febrero-marzo, sino que se pide la convalidación de ese resultado fiscal que efectivamente fue el que se tuvo.

Para el futuro creo que es de recibo el planteo de que haya consistencia entre la meta fiscal y el pedido de endeudamiento del Poder Ejecutivo.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Consulto acerca de cómo seguimos la reunión.

La verdad, quiero hacer una intervención -calculo que va a ser extensa- sobre la rendición de cuentas que se nos presenta en cuanto al Fondes, que es un tema polémico. Tenemos una rendición de cuentas sobre el

Fondes que, a mi juicio, es pobre y no cumple con las obligaciones legales de una rendición de cuentas. No se ha cumplido con las obligaciones del Tribunal de Cuentas ni con las del Tocaf para quienes manejan fondos públicos, sean estos funcionarios o entidades públicas o entidades no estatales. Hoy, la rendición lo revela y, en algunos casos, no la rendición, sino la información que tenemos. No se ha cumplido con la ley, y además, la rendición no es correcta en varios aspectos: no están bien tomados algunos datos, no se respetan las normas contables para establecer algunos de los cuadros que se nos presentan.

No sé si tenemos tiempo para esto. Si no lo tenemos, fijamos una instancia posterior, porque calculo que nos va a llevar un buen rato.

Quizás este tema le corresponda más a las autoridades de la OPP que a las del Ministerio de Economía y Finanzas, porque la OPP es la directamente responsable, o sea que no tendría que estar todo el equipo económico. De pronto podríamos hacer una reunión con el director de la OPP, que ha venido varias veces a esta Comisión por el tema del Fondes y con quien hemos mantenido un diálogo fluido y muy respetuoso. Además, es el que ha proyectado un nuevo funcionamiento para este organismo, diferente del que viene de la etapa anterior, pero que es muy ilustrativo para las próximas instancias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a hacerle la consulta al señor subsecretario.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (Pablo Ferreri).- En la línea de lo que expresa el señor diputado Gandini y atendiendo a la obligación que tiene ahora el equipo del Ministerio de Economía y Finanzas, si al señor presidente y al señor diputado Gandini les parece bien, el economista Masoller y quien habla nos retiraríamos para acudir al Consejo Superior de Salarios y el equipo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con el contador Dibarboure a la cabeza, el economista Borchardt y el asesor Liberman pueden quedarse a efectos de avanzar sobre los planteos que el señor diputado entiende pertinente hacer acerca de este punto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, si estamos en condiciones, podemos continuar la reunión.

Agradecemos al señor subsecretario de Economía y Finanzas y al economista Masoller por la presentación realizada.

(Se retiran de Sala el señor subsecretario de Economía y Finanzas y el director de la Asesoría Macroeconómica de esa Cartera)

SEÑOR ASTI (Alfredo).- El señor diputado Gandini, creo que con mucha razón, estipulaba que es un tema específico de una rendición de cuentas por la ley de modificación de la Carta Orgánica del Banco de la República, que estableció que anualmente se debía rendir cuentas.

Obviamente, nosotros no compartimos las expresiones con respecto a que la información es insuficiente, pero el diputado Gandini establecía que esto seguramente va a suponer una discusión, tanto por su intervención como por las respuestas que pueda merecer; por eso, planteaba la posibilidad de tener una instancia específica sobre este tema.

Agradezco la voluntad de nuestros invitados de contestar ahora, pero debemos tener en cuenta algunos horarios que ya tenemos previstos y, además, el hecho de que, reglamentariamente, a la hora 16 tenemos que terminar y, por lo que planteó el diputado Gandini, si ingresamos en este tema no sé si será posible. Planteo esto, en primer lugar, porque el diputado Gandini sugirió que nos podríamos reunir en otro momento. Dejo la propuesta arriba de la mesa para no dar por sentado que seguimos ahora.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tenemos un esquema que hemos venido armando entre todos, según el cual tenemos libre los próximos lunes y martes.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Por lo menos en la Comisión de Hacienda, luego de analizar cuándo se podía hacer alguna sesión extraordinaria, advertimos que el martes a la hora 12 era una buena posibilidad, porque no afecta la actividad de diputados que tienen otras Comisiones ni las reuniones de

bancada previstas. Quizás podríamos pensar en el martes a la hora 12 y, como es por este tema específico, obviamente vamos a terminar antes de que comience la sesión. Podría ser desde la hora 12 hasta la hora 15, porque después está la coordinación; me parece que en ese tiempo lo podemos abordar. No sé si los demás colegas piensan lo mismo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero consultar a las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto si podemos acordar una nueva concurrencia para el próximo martes, a la hora 12, a los efectos de tratar específicamente este tema.

SEÑOR DIBARBOURE (Martín).- Quiero dejar constancia de que no renunciamos a dar la información. No tenemos conocimiento de la agenda del director, pero entendemos que hay tiempo suficiente como para acomodarla y poder comparecer sin ningún problema el martes próximo.

Me gustaría que me hicieran llegar algunos comentarios en cuanto a la forma en que se presentó la rendición de cuentas -no tanto al contenido-, ya que el diputado se refirió a la falta de información acerca del Fondes. De esta manera podíamos avanzar y traer las respuestas para el martes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que es atendible lo que se planteó. Sería bueno que el señor diputado pudiera adelantar las consultas.

(Apoyados)

——Ya que estamos todos de acuerdo, queda fijada la próxima reunión para el martes, a la hora 12.

Agradecemos la presencia de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 13 y 45)